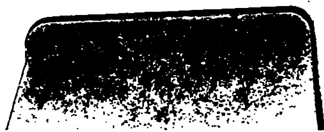

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARIES
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
ARTES SCIENTIA VERITAS
1817



L'ASSISTANCE OBLIGATOIRE

AUX VIEILLARDS

AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

ÉDOUARD ÇAMPAGNOLE
Sous-chef de bureau au Ministère de l'Intérieur

L'ASSISTANCE OBLIGATOIRE

AUX VIEILLARDS

AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

COMMENTAIRE

DE LA LOI DU 14 JUILLET 1905

Avec une Préface de M. BIENVENU-MARTIN

SÉNATEUR, ANCIEN MINISTRE
RAPPORTEUR DE LA LOI DE 1905 A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS



BERGER-LEVRAULT ET Cie, EDITEURS

PARIS
5, RUE DES BEAUX-ARTS, 5

NANCY
18, RUE DES GLACIS, 18

1908

PRÉFACE

La loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables soulève tant de questions importantes et complexes que les autorités chargées de concourir à son application ont besoin d'avoir à leur disposition un guide sûr, qui les renseigne et les éclaire. La circulaire ministérielle du 16 avril 1906 leur a bien fourni des indications précieuses, mais, dans son cadre forcément limité, elle n'a pu prévoir ni trancher toutes les difficultés d'interprétation que la pratique fait surgir. L'ouvrage de M. Campagnole a précisément cet objet.

Si le propre d'un bon commentaire est d'être clair, exact, méthodique et complet, celui que vient d'écrire M. Campagnole réunit au plus haut point ces diverses qualités. Les nombreux articles de la loi y sont analysés et expliqués avec netteté; les points douteux qu'ils peuvent susciter y sont indiqués et discutés à la lumière des travaux préparatoires et d'une critique judicieuse et expérimentée; les solutions qui leur sont données m'ont paru conformes au texte comme à l'es-

prit de la loi, et les raisons qui les motivent sont présentées sous une forme précise.

M. Campagnole n'a pas fait une œuvre improvisée. Associé chaque jour par ses fonctions à l'exécution de la loi du 14 juillet 1905, il l'a suivie dans son développement progressif; il a noté au passage les décisions prises sur les questions innombrables qui ont été soumises au ministre de l'intérieur, il les a classées, il en a dégagé des règles; il a assisté et pris part aux délibérations de la commission centrale qui, par ses avis, forme la jurisprudence du ministère; et c'est après avoir ainsi rassemblé tous les éléments d'une étude approfondie qu'il s'est attaché à donner le sens vrai des prescriptions légales. En particulier, celles qui sont relatives au domicile de secours, aux recours et réclamations, au calcul de l'allocation mensuelle, à la contribution des bureaux de bienfaisance et des hospices, à la répartition des dépenses — et ce sont les plus fertiles en contestations — sont traitées avec une sûreté remarquable et de longs développements.

M. Campagnole a déjà publié sur la loi concernant l'assistance médicale gratuite un commentaire dont deux éditions attestent le succès. Le travail qu'il offre aujourd'hui mérite d'être accueilli avec une faveur encore plus marquée. Il vient d'ailleurs à un moment opportun : la loi de finances du 31 décembre 1907 a, dans ses articles 35, 36 et 37, modifié plusieurs des dispositions essentielles de la loi du 14 juillet 1905.

M. Campagnole a tenu compte de ces changements et il en a fait connaître la portée.

Après avoir parlé du commentaire, nous voudrions présenter quelques observations sur la loi elle-même.

Elle repose sur cette idée fondamentale que l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est non un simple bienfait de la collectivité, mais l'acquittement d'une obligation positive; par suite, celui qui réclame cette assistance en justifiant des conditions légales est armé d'un droit véritable dont l'exercice doit être garanti : ce n'est pas à la charité qu'il fait appel, c'est à la justice. Tel est le principe nouveau consacré par la loi du 14 juillet 1905. Ce principe avait déjà été admis, par la loi de 1893, pour les indigents malades, mais la loi de 1905 l'a étendu et fortifié en l'entourant de sanctions plus efficaces. Nous sommes loin de l'antique doctrine qui faisait de la bienfaisance publique une vertu volontaire, spontanée dans ses manifestations, choisissant librement ses pauvres, souveraine dans ses actes, qui ne comportaient aucune espèce de recours.

On n'a pas manqué au cours de la discussion de la loi de 1905 d'attaquer le fondement qui lui servait de base; rien n'était plus dangereux, disait-on, que de voir, dans l'assistance, le paiement d'une dette sociale. Consacrer le droit aux secours publics, ce serait affaiblir les liens de famille, favoriser la paresse,

encourager l'imprévoyance, grever lourdement nos finances pour un médiocre résultat au point de vue moral. Ces critiques ne rencontrèrent pas beaucoup d'écho. Mais, précisément parce que la loi nouvelle substituait ses formules impératives à des pratiques séculaires, il était à craindre qu'elle ne fût pas partout bien comprise ni facilement acceptée. Il n'en fut rien. La loi d'assistance est en vigueur depuis un an à peine, et cependant elle est appliquée sans résistance, malgré la complexité de ses dispositions et le poids des charges qu'elle entraîne. Cet heureux résultat est dû au progrès des idées, à l'intelligence des assemblées locales, à la notion plus juste et plus large qu'elles ont du devoir social et aussi, pourquoi ne pas le dire ? à la centralisation elle-même, qui a accoutumé nos organes administratifs à se plier avec ensemble et discipline aux impulsions qu'on leur donne d'en haut. Il ne faut pas admirer la centralisation; elle a de graves défauts, mais elle a aussi des avantages, et le plus appréciable, c'est qu'elle facilite singulièrement l'exécution des lois nouvelles.

Sans doute, il existe bien, ici ou là, des municipalités qui ont montré quelque indifférence ou une rigueur excessive dans l'établissement des listes d'assistance, ou qui ont mesuré d'une main trop parcimonieuse le taux des allocations mensuelles, mais ce sont là des exceptions qui deviendront de plus en plus rares. L'expérience faite permet de constater que la grande

réforme accomplie en 1905 est universellement réalisée et que, dans les plus petites communes rurales comme dans les villes, elle fait sentir ses bienfaits grâce à la bonne volonté des conseils généraux et municipaux chargés de la mettre en œuvre et à leur esprit de solidarité. Partout, en France, le vieillard ou l'infirme indigent voit sa stricte vie assurée, partout il reçoit — au lieu d'une aumône précaire, qui l'humiliait un peu et qui, le plus souvent, ne le mettait pas à l'abri des angoisses de la faim — le versement périodique qui fait de lui une sorte de pensionné de la commune ou de la nation, et qui lui procure des ressources suffisantes sans le faire déchoir à ses propres yeux, sans lui enlever la conscience de sa dignité de citoyen.

La régularité tranquille avec laquelle s'est opérée cette transformation profonde dans la notion comme dans les procédés de l'assistance, cette unanimité dans le concours des autorités appelées à coopérer à l'organisation du nouveau service ne sont-elles pas la justification éclatante de la loi de 1905, la preuve que celle-ci sort du cœur même de nos institutions républicaines ? Ne sont-elles pas en même temps un titre d'honneur pour le pays qui a si aisément accepté les lourds sacrifices qu'elle lui impose ?

Qu'on me passe ici une anecdote : me trouvant de passage à Lausanne, il y a six ou sept ans, j'eus l'occasion de questionner un des principaux fonctionnaires du gouvernement cantonal sur l'organisation de l'as-

sistance publique dans le pays de Vaud : « Nous sommes en avance sur vous, me dit-il, nous avons une bonne loi sur l'assistance et vous n'en avez pas encore, ce qui étonne de la part d'une nation qui a ouvert la voie au monde sous tant de rapports. Il y a dans cette ville une Française fort âgée — c'est la veuve d'un Alsacien qui a opté pour la France — elle vit dans une extrême misère. Nous avons signalé récemment sa détresse à votre gouvernement, qui nous a répondu par un aveu d'impuissance : il pouvait bien rapatrier cette malheureuse, mais celle-ci, une fois en France, ne pourrait compter sur les secours ni de la commune où elle résiderait, puisqu'elle n'y aurait pas de domicile de secours, ni de l'État qui ne dispose d'aucun crédit pour assister les indigents dépourvus de domicile de secours. »

Aujourd'hui la France n'a plus à envier à la Suisse sa législation sur l'assistance publique. Elle en possède une qui est plus complète et plus efficace, car elle a consacré pratiquement et fondé sur des bases solides ce droit à l'assistance que la Révolution avait proclamé : « Tout homme qui ne peut subsister par son travail doit subsister par la société », avait dit Barnave, après Larochefoucauld, après Mirabeau, et la Convention dira plus tard : Les secours publics sont une dette de la nation. Après plus d'un siècle d'attente, cette dette est légalement reconnue ; le vieillard, l'infirme ou l'incurable qui est dans le besoin est désormais certain

de recevoir l'aide de tous, et la nouvelle institution qui le garantit contre la misère mérite de prendre place à côté de nos admirables services de protection de l'enfance, dont la supériorité est hautement appréciée à l'étranger.

Nous avons fait allusion plus haut aux dépenses que la loi du 14 juillet 1905 fait supporter à l'État, aux départements et aux communes; elles dépassent notablement les prévisions contenues dans le rapport que nous avions présenté à la Chambre des députés en 1903; mais nous avions fait remarquer qu'en l'absence de statistiques — et il était d'ailleurs difficile, pour ne pas dire impossible, d'en établir avec quelque précision — toute évaluation des conséquences financières de la loi avait forcément un caractère conjectural; d'un autre côté, les modifications apportées au texte primitif en cours de discussion ont rendu la loi plus onéreuse. L'article 33 avait bien limité pendant les trois premières années d'application la participation de l'État au crédit qui serait annuellement inscrit dans la loi de finances, mais c'était là une barrière théorique qui devait nécessairement céder devant les efforts faits pour la franchir. Comment d'ailleurs eût-on concilié cette limitation avec l'exécution normale de la loi ? Est-ce en restreignant les admissions à l'assistance ? Mais de quelle façon et dans quelle mesure ? Est-ce en réduisant le taux des allocations mensuelles ou en faisant subir en fin d'exercice une diminution propor-

tionnelle aux subventions de l'État? Ces diverses solutions eussent été également incompatibles avec le système général de la loi. La clause qui avait pour but de ramener provisoirement à un chiffre forfaitaire les sacrifices de l'État n'a pu résister à la poussée qui devait s'exercer contre elle au nom de la loi elle-même. C'est le sort réservé aux stipulations de cette nature lorsqu'elles seront aux prises avec la réalité.

La part de l'État pour l'année 1907 s'élèverait, suivant les chiffres fournis par le ministère de l'intérieur, à 27 643 000 fr., celle des départements à 8 016 000 fr., celle des communes à 13 337 000 fr., soit une dépense totale de 48 996 000 fr. [1]. Pour 1908, les prévisions doivent être majorées de plusieurs millions, à raison tant de l'application progressive de la loi que des modifications résultant des articles 35 à 37 de la dernière loi de finances. Ce sont là de gros chiffres. Mais, s'ils sont de nature à appeler un contrôle sérieux sur le fonctionnement de la loi de 1905, ils ne sauraient être invoqués pour tempérer ou ralentir son exécution. L'exemple de la Belgique n'est pas inutile à citer. La loi belge du 10 mai 1900 sur les retraites ouvrières a accordé aux ouvriers et anciens ouvriers, âgés de soixante-cinq ans et se trouvant dans le besoin, une allocation annuelle de 65 fr. payée par l'État. La dépense s'élève à plus de 13 millions; pour une popu-

1. Rapport de M. Denoix au Sénat sur le budget du ministère de l'intérieur pour 1908.

lation égale à celle de la France, elle dépasserait 80 millions. Il est vrai que la loi belge a abaissé à soixante-cinq ans l'âge requis pour la jouissance de l'allocation, tandis que la loi française l'a porté à soixante-dix ans, et qu'il en résulte une différence considérable dans le nombre des bénéficiaires. En revanche, l'allocation qui, en Belgique, est fixée au taux uniforme de 65 fr. par an, varie en France entre 60 et 240 fr.; elle s'élève même au delà dans certaines villes et, à Paris, elle atteint 360 fr.; ajoutons qu'en France un certain nombre de vieillards sont hospitalisés et que la dépense annuelle pour chacun d'eux est supérieure à 400 fr.

Cette comparaison montre que, d'une manière générale, l'application de la loi du 14 juillet 1905 a été faite avec mesure.

Nous ne voulons certes pas prétendre qu'il ne s'est pas glissé d'abus, que les listes d'assistance ont été partout dressées après un examen attentif et minutieux de la position des demandeurs. Mais, si des défaillances se sont produites dans certaines communes, si des admissions ont été prononcées sans enquête sérieuse ou au profit de personnes pourvues de ressources suffisantes, il est aisé de remédier à ces écarts. Le recours à la commission cantonale et à la commission centrale, la revision trimestrielle des listes permettent d'en éliminer ceux qui s'y sont fait porter par surprise ou à la suite de fâcheuses complaisances. Les

habitants ou les contribuables à qui la loi réserve un droit d'intervention seront en général peu disposés à en user, mais le préfet et les sous-préfets n'auront pas les mêmes raisons de s'abstenir, et ils ont le devoir de réclamer la radiation des personnes qu'ils jugent admises indûment à l'assistance. Le plus souvent, le délai de vingt jours qui leur est imparti pour s'adresser à la commission cantonale sera écoulé lorsqu'ils apprendront que tel assisté a des moyens d'existence qu'il a dissimulés, mais ils ne seront pas désarmés pour cela; ils attendront la prochaine revision trimestrielle pour former en temps utile une demande en radiation. L'allocation n'est pas une pension viagère acquise irrévocablement; elle peut être retirée, et elle doit l'être lorsque l'assisté revient à meilleure fortune, ou s'il n'a pas été tenu compte, au moment de son inscription, des ressources qu'il possédait.

L'intérêt budgétaire n'est pas ici seul en cause. Il s'agit aussi de l'application saine et honnête de la loi. C'est pour atténuer les injustices du sort, c'est pour soulager la vraie misère qu'elle a été faite; et ce serait la détourner de son but et la discréditer que d'étendre à de faux nécessiteux le profit de ses dispositions. Le recours à la collectivité n'est légitime que dans la mesure où il est nécessaire; au delà, il est un gaspillage inutile des deniers publics, une incitation à la fraude et d'un détestable effet moral. La vigilance ad-

ministrative doit se tenir en éveil contre le danger des inscriptions abusives. Ce n'est pas sans raison que le législateur a prévu un contrôle; en dehors de celui qui peut être confié aux inspecteurs généraux et aux autres agents du ministère de l'intérieur, il en est un autre plus rapproché et moins intermittent, celui des inspecteurs départementaux de l'assistance publique; appelés à faire, pour le service des enfants assistés et de la protection du premier âge, des tournées fréquentes dans le département, ils peuvent au cours de leurs visites s'enquérir du fonctionnement de l'assistance aux vieillards, vérifier si les admissions sont prononcées avec le discernement et l'esprit d'équité que les commissions administratives et les conseils municipaux doivent apporter dans l'examen des situations individuelles, si le taux de l'allocation mensuelle est en rapport avec les conditions de l'existence dans la commune, si les déductions qu'elle comporte ont été convenablement opérées, si l'on n'a pas fait un mauvais emploi de la faculté de convertir en nature tout ou partie de cette allocation, enfin, d'une manière générale, si la loi est appliquée avec sincérité et justice.

Ce contrôle sur place rentre évidemment dans les attributions des fonctionnaires de l'inspection départementale, et il convient à leur compétence particulière; nous savons que dans certains départements ils l'ont exercé avec fruit, et il est désirable que les préfets

soient invités à l'organiser : c'est un des plus sûrs moyens de prévenir ou d'empêcher les abus, d'éclairer et de stimuler les administrations municipales dans l'accomplissement de la tâche délicate qui leur incombe.

A d'autres points de vue encore, il importe de surveiller de près l'exécution de la loi; celle-ci a, dans son article 30, imposé aux hôpitaux et hospices ainsi qu'aux bureaux de bienfaisance l'obligation de contribuer aux frais du nouveau service par le versement du revenu net des libéralités que ces établissements ont pu recevoir en vue d'assister à domicile les vieillards, les infirmes et les incurables. Il est du devoir de l'autorité préfectorale de s'assurer si cette prescription est exactement observée. Outre ce prélèvement obligatoire, qui ne frappe que les biens spécialement affectés, la loi de 1905 a prévu une participation éventuelle, c'est-à-dire facultative, des bureaux de bienfaisance et des hospices, sur les revenus de leurs biens non grevés d'affectation. La loi de 1905, en transportant à la commune, au département et à l'État la charge de l'assistance aux vieillards et aux infirmes, qui pesait jusqu'alors presque exclusivement sur les bureaux de bienfaisance, a procuré aux budgets de ceux-ci un notable allégement; il est juste qu'en compensation de ce dégrèvement, les bureaux de bienfaisance contribuent aux dépenses d'un service qui, auparavant, absorbait une large

part de leurs recettes. La circulaire ministérielle du 16 avril 1906 n'a pas manqué de faire état de cette obligation morale, et elle a taxé au cinquième des ressources libres le contingent éventuel à fournir, sauf à augmenter ou à diminuer cette proportion suivant les circonstances de chaque espèce. Il conviendrait que des instructions plus précises fussent données en ce qui touche non seulement la quotité de la contribution, mais aussi la nature des ressources sur lesquelles elle sera calculée et qui n'ont pas été nettement déterminées. Des doutes, par exemple, se sont élevés au sujet du produit des concessions dans les cimetières. C'est là une recette ordinaire et libre qui nous paraît soumise au prélèvement du cinquième. Mais nous n'en dirons pas autant des subventions qui sont allouées au bureau de bienfaisance sur le budget communal, car elles ne constituent pas une ressource propre des établissements

Les hospices communaux sont astreints à une obligation particulière, celle de recevoir gratuitement, dans la limite de leurs ressources, les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont leur domicile de secours dans la commune et qui ont été désignés pour l'hospitalisation. Cette prescription, qui a consolidé pour ainsi dire l'état de choses préexistant, n'a pas créé de charges nouvelles pour les hospices ; elle a eu simplement pour but d'empêcher qu'ils ne se dérobassent, pour les rejeter sur la commune, à celles qu'ils sup-

portaient avant la promulgation de la loi. Ici encore une surveillance attentive est nécessaire.

Nous voudrions, en terminant, présenter une dernière considération.

Nous avons rappelé les critiques qui s'étaient élevées contre la loi de 1905 lorsqu'elle fut élaborée. On lui reprochait de consacrer un principe dangereux en déclarant l'assistance obligatoire. Ce principe n'est plus discuté aujourd'hui : tout le monde l'accepte et l'approuve, et la loi qui l'édicte est considérée comme une des plus bienfaisantes qui aient été promulguées depuis trente ans; par un revirement singulier, certains voudraient même lui faire jouer un rôle qu'on n'avait pas prévu à l'origine : à les entendre, la loi de 1905 aurait sinon résolu, du moins particulièrement simplifié le difficile problème des retraites ouvrières : Pourquoi créer, disent-ils, un système compliqué de retraites obligatoires englobant de gré ou de force dans sa formule rigide et son mécanisme officiel neuf à dix millions de travailleurs et exposant l'État au grave péril de charges incommensurables ? Laissons chacun libre d'être prévoyant à sa manière, sauf à favoriser par des primes, comme en Belgique, l'affiliation aux sociétés de secours mutuels constituées en vue de la retraite. C'est le système de la « liberté subsidiée », comme disent nos voisins, opposé à celui de l'obligation; on ajoute que celui-ci a perdu sa principale raison d'être le jour où la loi de 1905 a assuré

à tous les travailleurs, qu'ils aient été prévoyants ou imprévoyants, un abri contre la misère pour l'époque où leurs facultés de travail auront disparu.

Les promoteurs de la loi de 1905 n'ont jamais songé à lui donner une semblable portée. Dans leur pensée, la loi d'assistance et la loi des retraites ouvrières avaient chacune leur fonction propre et leur objet; au lieu de s'exclure, elles se complétaient l'une par l'autre et elles répondaient à une égale nécessité; elles étaient les deux parties connexes de l'œuvre de solidarité et de justice que le Parlement avait à accomplir. Si pénétrés qu'ils fussent de l'importance de la loi d'assistance, ils n'ont jamais eu l'idée de soutenir qu'elle rendrait superflue ou moins utile la loi des retraites, et si des raisons d'urgence et de logique les ont amenés à donner la priorité à celle-là, c'est avec le ferme espoir que celle-ci viendrait après ; c'est ce que prouve avec évidence la résolution adoptée le 5 décembre 1902 par la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre des députés, lorsqu'elle régla l'ordre de ses travaux[1]; il était dans son programme comme dans la volonté de la Chambre — l'événement l'a d'ailleurs montré — d'élaborer les deux lois successivement, en leur donnant pour base commune le principe de l'obligation.

Il est dans la force des choses que la loi d'assis-

---

1. Cette résolution est textuellement rapportée par M. Campagnole dans son préambule historique.

tance voie son champ d'action se restreindre à mesure que se développera celui de la loi des retraites ouvrières. La prévoyance est supérieure à l'assistance et il faut tendre à la généraliser.

Mais, quoi qu'il arrive, la loi du 14 juillet 1905 sera, pendant de longues années encore, l'unique refuge ouvert à plusieurs centaines de milliers de nos concitoyens dans l'indigence. Que les pouvoirs publics et les assemblées locales réservent à l'œuvre de protection et de justice que cette loi a voulu réaliser une large part de leur sollicitude, et sachons gré à M. Campagnole d'en avoir, par son excellent commentaire, facilité l'application.

15 janvier 1908.

BIENVENU-MARTIN.

L'ASSISTANCE OBLIGATOIRE

AUX VIEILLARDS

AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

HISTORIQUE

SOMMAIRE. — I. L'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables avant la loi de 1905 : concours des bureaux de bienfaisance et des hospices ; lois de 1897 et 1902 (pensions facultatives de vieillesse et d'invalidité).

II. — Élaboration de la loi du 14 juillet 1905 : conseil supérieur de l'assistance publique, Conseil d'État, projet et propositions de loi.

III. — Application de la loi du 14 juillet 1905 : circulaires ministérielles ; décret portant règlement d'administration publique pour la comptabilité du service ; projets de règlement et de traités adoptés par le conseil supérieur de l'assistance publique ; règlements départementaux votés par les conseils généraux ; prévisions budgétaires.

I

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS, AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES AVANT LA LOI DE 1905

La loi du 14 juillet 1905 a organisé dans toutes les communes l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables et assuré son fonctionnement grâce à l'obligation du concours financier de la commune, du département, de l'État.

Avant la loi de 1905, quelle était la situation faite aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, par notre législation en matière d'assistance ? C'est un point qu'il convient de préciser tout d'abord, afin de connaître la raison d'être de la loi nouvelle, les nécessités auxquelles elle répond, afin de se pénétrer de l'esprit dans lequel elle a été préparée et doit être appliquée.

En dehors de l'œuvre de la bienfaisance privée ([1]), dont il ne faut ni méconnaître les services ni exagérer l'importance, les vieillards, les infirmes et les incurables n'étaient pas, en France, avant 1905, dépourvus de tout secours public et participaient, dans une certaine mesure, au bénéfice de l'assistance publique ([2]).

D'une part, ils étaient compris dans la catégorie générale des pauvres assistés à domicile par les bureaux de bienfaisance; d'autre part, ils pouvaient trouver asile dans les hospices; et, de plus, les lois du 7 août 1851 (art. 17) et du 21 mai 1873 (art. 7) ont autorisé les commissions hospitalières à employer une partie de leurs revenus en secours annuels à domicile en faveur des vieillards et des infirmes.

Mais combien insuffisants et combien précaires étaient ces secours publics!

Les bureaux de bienfaisance, institués avec mission de procéder à la distribution des secours à domicile, ne sont nullement tenus, en dehors de ce qui est spécifié dans les fondations particulières, de réserver au soulagement de tel ou de tel genre de misère une fraction des ressources mises à leur disposition.

Le règlement-modèle ([3]), auquel se réfèrent habituellement les préfets pour approuver les règlements faits par les commissions administratives de ces établissements, indique bien de classer à part, sur le registre matricule des assistés, ceux qui ont besoin d'être secourus annuellement, par exemple les vieillards ou infirmes incapables de travail; mais ce n'est là qu'une disposition d'ordre, n'entraînant pas l'admission à l'assistance d'une catégorie déterminée d'indigents, si limitée qu'on la suppose; c'est donc de leur plein gré que les commissions administratives des bureaux de bienfaisance les mieux organisés ont décidé d'une manière générale d'allouer des secours à tous les indigents réunissant diverses conditions d'invalidité et de résidence dans la commune, conditions qui

---

1. « Il existe en France de nombreuses œuvres privées. En ce qui touche spécialement l'assistance des vieillards, les petites sœurs des pauvres ont fondé à elles seules cent six maisons, qui recueillent quinze mille trois cent quarante personnes » (Exposé de M. Sabran au conseil supérieur de l'assistance publique, séance du 26 janvier 1891, fascicule n° 32, p. 52).

D'après *Paris charitable et prévoyant*, 1904, page 663, le nombre des maisons des petites sœurs des pauvres serait de cent dix-neuf pour toute la France (Algérie et Tunisie comprises).

2. La loi du 24 vendémiaire an II, sur les secours publics, contient un article 16 portant que tout vieillard âgé de soixante-dix ans, incapable de travailler, sera secouru dans l'hospice le plus voisin : cette disposition resta sans application et ne constitua qu'une déclaration de principe.

3. Règlement annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur du 10 février 1876 (*Bull. min. int.*, 1876, p. 148). — Le conseil supérieur de l'assistance publique est saisi depuis 1906 d'un projet de revision de ce règlement.

d'ailleurs diffèrent suivant les communes et qui, dans aucune, ne sont stables, attendu que la proportionnalité des ressources avec les besoins n'est garantie nulle part.

Quant aux hospices, les commissions administratives n'usaient guère de l'autorisation que le législateur leur avait donnée d'employer une partie de leurs revenus (un cinquième, d'après la loi de 1851, un quart et même un tiers avec l'assentiment du conseil général d'après la loi de 1873) en secours annuels à domicile en faveur des vieillards et des infirmes, soit que les ressources des hospices fussent trop limitées, soit aussi que les administrations hospitalières aient considéré l'assistance à domicile comme rentrant plutôt dans la mission impartie aux bureaux de bienfaisance et aient tenu à réserver toutes leurs disponibilités pour l'assistance à l'hospice.

D'ailleurs, les établissements hospitaliers ne sont point obligés à l'égard des vieillards et des incurables comme ils l'étaient avant la loi de 1893 à l'égard de certains malades curables (1) par l'article 1 de la loi du 7 août 1851. Cette loi a nettement affirmé le caractère facultatif de l'assistance hospitalière pour tout ce qui excède l'obligation de recueillir temporairement l'individu privé de ressources *tombé malade* dans la commune où existe un hôpital; son article 2 laisse les commissions hospitalières maîtresses de déterminer « les conditions de domicile et d'âge nécessaires pour être admis dans chaque hospice destiné aux vieillards et aux infirmes », et son article 3 ne les astreint à recevoir les incurables envoyés par les communes voisines que contre un prix de journée accepté par elles.

Pour remédier à cette insuffisance de la législation, des efforts furent tentés, des réformes furent réalisées, dès avant 1905; et ici encore, comme pour l'assistance médicale (2), il y a à noter une double amélioration apportée au sort des vieillards, infirmes et incurables privés de ressources, d'abord par voie administrative, puis par voie législative.

Dès 1888, le gouvernement s'efforça d'obtenir des conseils généraux l'institution d'un service d'assistance à domicile pour les vieillards. La circulaire du 1er août insistait avec force sur la nécessité de secourir les malheureux que la vieillesse ou les infirmités mettent dans l'impossibilité de subvenir à leurs besoins et recommandait de

1. Voir notre *Commentaire de la loi du 15 juillet 1893, L'Assistance médicale gratuite*, 2e édition, p. 4 et 225.

2. *Id., ibid.*, p. 7.

donner la préférence à « une organisation de secours à domicile qui, en laissant le pauvre dans sa famille, resserrerait les liens naturels et permettrait de venir en aide à un plus grand nombre d'indigents », l'hospitalisation étant, de tous les modes d'assistance, le plus onéreux ([1]).

Les résultats obtenus par l'action administrative ne furent pas très appréciables. En 1888, les départements dont le budget ne laissait apercevoir aucun sacrifice en faveur des vieillards étaient au nombre de quarante et un. La circulaire du 1er août avait essayé de secouer cette inertie, de rappeler ces départements à l'accomplissement de leur devoir moral. Trente départements répondirent par un refus formel.

L'action législative fut plus efficace. — En 1895, la question de l'assistance aux vieillards et aux infirmes se posa devant le Parlement dans les conditions suivantes :

La loi de finances de l'exercice contenait une disposition ainsi conçue : « Une loi spéciale déterminera les conditions d'emploi du crédit de 2 millions, pour les pensions de retraite aux travailleurs, inscrit au chapitre 13 du budget du ministère du commerce. » Il s'agissait du crédit prélevé sur les ressources produites par l'aliénation des diamants de la couronne, au sujet duquel la Chambre vota, dans ses séances des 6, 8 et 9 avril 1895, un projet de loi dont l'article 4 portait : « Pendant la période transitoire, les vieillards sans ressources âgés de soixante-dix ans, et pour lesquels les communes et les départements accorderont une allocation annuelle de 50 fr. au minimum, obtiendront de l'État une majoration proportionnelle aux fonds disponibles sur le quart du crédit ouvert au chapitre 13 du budget du ministère du commerce et de l'industrie. Les majorations de l'État seront au maximum de 50 fr. La proportion de la participation des communes sera établie d'après les barèmes indiqués dans la loi sur l'assistance médicale. »

Ce projet de loi spéciale, qui avait surtout pour but de favoriser la prévoyance, fut remanié dans des délibérations approfondies, au Sénat et à la Chambre, à la suite desquelles la partie relative aux pensions d'assistance finit par être réservée comme devant faire

1. « Il faut diminuer insensiblement le besoin barbare des hôpitaux et, pour faire disparaître l'humiliant secours de l'aumône, créer un nouveau genre de secours à domicile pour les agriculteurs et les artisans invalides, ainsi que pour les mères et les veuves chargées d'enfants dans les campagnes ; ce n'est que par le secours domiciliaire que vous porterez l'abondance et la sève à la racine de l'arbre social et que vous le verrez prospérer » (Rapport de Barrère à la Convention nationale, 1794, cité dans le rapport de M. Dutilloy au conseil général de la Somme, avril 1906).

l'objet d'une législation séparée [1]. C'est alors que la Chambre des députés, pour affirmer sa volonté de ne pas ajourner indéfiniment le vote de cette législation, adopta à l'unanimité de 572 votants l'ordre du jour du 27 décembre 1895 qui fut la conclusion d'un important débat :

« La Chambre, résolue à organiser dans le plus bref délai possible l'assistance aux infirmes et aux vieillards indigents par la contribution des communes, des départements et de l'État, prend acte de la promesse faite par le gouvernement de proposer dans le budget de 1897 les crédits nécessaires pour jeter les premières bases de cette organisation. »

Les pouvoirs publics ont donné sans retard à cette résolution la suite qu'elle comportait par l'ouverture, au budget du ministère de l'intérieur, d'un crédit annuel de 590 955 fr. [2] dont l'affectation est précisée comme suit dans la loi de finances du 29 mars 1897 :

« Art. 43. — A partir du 1er janvier 1897, l'État contribuera, dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale, et conformément aux barèmes A et B de cette loi, au payement de toute pension annuelle d'au moins quatre-vingt-dix francs (90 fr.) et de deux cents francs au plus (200 fr.), constituée par les départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux, en faveur de toute personne de nationalité française, privée de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgée de plus de soixante-dix ans, soit atteinte d'une maladie ou d'une infirmité reconnue incurable, sans que le nombre des pensions auxquelles devra contribuer l'État puisse dépasser, par département, deux pour mille (2 °/oo) de la population, et que cette contribution, pour chaque pension, puisse être supérieure à 50 fr. Cette pension annuelle sera toujours révocable. »

Cet ensemble de dispositions contient sous sa forme très synthétique des indications qu'il y a lieu de noter d'ores et déjà. Il fixe d'abord les conditions auxquelles l'assistance sera donnée : il exige la nationalité française, l'âge de soixante-dix ans, la privation de ressources, l'incapacité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence et, enfin (à défaut de l'âge de soixante-dix ans), une maladie ou une infirmité reconnue incurable. Le principe de l'obli-

1. La partie concernant la prévoyance devint la loi du 31 décembre 1895, relative à la bonification des pensions de retraites.

2. Le crédit proposé par le gouvernement s'élevait à 600 000 fr. Mais la commission du budget ayant réclamé une réduction sur l'ensemble du budget de l'intérieur, une diminution proportionnelle fut opérée sur quelques crédits, et le chapitre de la contribution aux pensions de vieillards et incurables subit pour sa part une réduction de 9 045 fr., ce qui ramena le montant du crédit au chiffre de 590 955 fr.

gation légale n'est pas établi, il est vrai, pour les départements ou les communes, qui restent libres de constituer ou de ne pas constituer de pensions, mais il existe pour l'État, qui s'oblige dans les conditions fixées par la loi.

L'expérience de l'assistance facultative (facultative du moins pour les communes et les départements), instituée par la loi du 29 mars 1897, se poursuivit avec des progrès très lents. Le tableau ci-après indique le nombre restreint des départements qui, de 1897 à 1901, organisèrent ce service, avec le montant de la contribution de l'État.

ANNÉES	NOMBRE des départements ayant constitué des pensions	NOMBRE de pensions	CONTRIBUTION de l'État
			fr. c.
1897	14	702	13 041 94
1898	41	4 383	65 053 38
1899	49	11 565	100 152 95
1900	52	13 604	114 351 19
1901	52	16 692	135 146 15

Comme avant la loi de 1893 pour l'assistance aux malades pauvres (ancien régime de la médecine gratuite), la perspective d'une subvention de l'État n'avait pas suffi pour amener l'ensemble des départements à organiser un service facultatif d'assistance aux vieillards et aux incurables (1). La nécessité de l'obligation de l'assistance apparaissait encore ici très nettement.

Mais, en attendant le vote de la réforme, réclamé d'un avis unanime, on eut recours à une modification du système institué par la loi de 1897. D'un accord intervenu entre le gouvernement, la commission du budget et M. Émile Rey, résulta la disposition suivante, adoptée par la Chambre le 8 mars (2e séance), par le Sénat le 27 mars 1902, et qui est devenue l'article 61 de la loi de finances du 30 mars 1902 :

« L'État participera aux pensions prévues par l'article 43 de la loi de finances du 29 mars 1897, constituées par les départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux, au profit des personnes de nationalité française privées de ressources, incapables de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, et

1. Voir *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édition, p. 12.

soit âgées de plus de soixante-dix ans, soit atteintes d'une infirmité ou d'une maladie incurable, dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barèmes A et B de cette loi, avec cette modification que la part des communes, telle qu'elle résulte du barème A, sera diminuée de 10 % et celle de l'État augmentée d'une somme égale.

« Néanmoins, la part de l'État ne dépassera jamais 60 fr. par pension et le total de la subvention de l'État sera fixé, chaque année, par la loi de finances.

« L'État ne pourra subventionner par département un nombre de pensions supérieur à 2 ‰ de la population.

« La pension ne pourra être supérieure à 200 fr. ni inférieure à 50 fr.

« Cette pension annuelle sera toujours révocable.

« Les pensions établies sur les bases de la loi de 1897 ne seront pas modifiées. »

Ces prescriptions nouvelles avaient pour objet de faciliter l'organisation de l'assistance aux vieillards et aux incurables ; c'est ce qui résulte des modifications ci-après :

1° Le chiffre de la pension minima est réduit de 90 à 50 fr. ;

2° Le maximum du concours de l'État se relève de 50 à 60 fr. ;

3° Enfin, la part des communes, telle qu'elle résulte du barème A. est diminuée de 10 % et celle de l'État est augmentée d'une somme égale.

En fait, l'assistance aux vieillards et aux incurables a pris, grâce à la loi de 1902, une certaine extension. C'est ce que permet de constater le tableau suivant qui sera utilement rapproché du tableau ci-dessus relatif aux années 1897-1901.

ANNÉES	NOMBRE des départements ayant constitué des pensions	NOMBRE de pensions	CONTRIBUTION de l'État
			fr. c.
1902	63	20 281	291 648 47
1903	68	23 331	325 768 70
1904	68	25 025 (1)	354 807 54
1905	69	26 294	384 695 21
1906	69	26 618	410 192 71

1. Ces 25 025 pensions se répartissaient ainsi : 319 pensions au-dessous de 60 fr., 461 de 60 fr., 20 au-dessus de 60 jusqu'à 70 fr., 91 au-dessus de 70 jusqu'à 80 fr., 4 159 au-dessus de 80 jusqu'à 90 fr., 1 991 au-dessus de 90 jusqu'à 100 fr., 16 185 au-dessus de 100 jusqu'à 120 fr., 797 au-dessus de 120 jusqu'à 150 fr., 552 au-dessus de 150 jusqu'à 180 fr., 450 au-dessus de 180 jusqu'à 200 fr.

Le nombre des pensions a doublé de 1900 à 1905, mais ce nombre est encore bien faible si on le rapproche du maximum prévu par les lois de 1897 et de 1902, savoir 2 pensions pour 1 000 habitants, soit près de 78 000 pour la France entière, et il paraît infime eu égard aux 332 000 vieillards, infirmes ou incurables que l'enquête prescrite par la circulaire ministérielle du 15 juillet 1903 a révélés comme ayant besoin d'assistance.

C'est qu'en effet, dans cette partie de l'assistance aussi bien que pour l'assistance aux malades, les résultats obtenus par la persuasion sont toujours restés très incomplets, soit que les assemblées départementales et communales n'aient pas voulu imposer des sacrifices aux contribuables pour développer une organisation à laquelle le législateur hésitait à reconnaître le caractère de service public, soit que, en l'absence d'un service de secours généralisé, elles aient craint d'attirer la masse des indigents sur les parties du territoire où un tel service fonctionnerait. Les encouragements sur les fonds publics ont donné lieu à des expériences intéressantes, profitables à la science de l'assistance, mais elles n'ont pas abouti à la solution du problème.

Ainsi, sous quelque aspect que soit envisagée la question de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, on constate que les secours à domicile, non plus que les secours hospitaliers, n'étaient pas assurés ou du moins ne l'étaient que d'une façon très insuffisante à cette catégorie de malheureux, dont la situation, déjà intéressante par elle-même, appelait plus impérieusement, semble-t-il, une réforme législative depuis que, sous l'influence des idées nouvelles sur l'étendue du devoir social d'assistance, notre législation avait été heureusement modifiée en faveur des autres clients naturels de l'assistance.

L'utilité, la nécessité de mettre sur ce point nos lois en harmonie avec les réformes réalisées dans d'autres branches de l'assistance, notamment pour les malades pauvres (loi du 15 juillet 1893), ont été maintes fois reconnues et affirmées par l'administration. C'est qu'en effet la pratique a souvent donné lieu de constater les lacunes de notre législation au point de vue de l'assistance aux vieillards et aux incurables, plus spécialement en ce qui concerne ces derniers. Tantôt, ce sont des militaires indigents, réformés pour leur état de santé sans avoir droit à une pension sur le budget de la guerre, qui doivent être renvoyés des hôpitaux où ils étaient en traitement et dirigés sur les communes de leur domicile de secours, lesquelles ne sont pas tenues de les secourir; tantôt, ce sont des Français, atteints d'affections incurables à l'étranger et dont on ne peut au-

toriser le rapatriement parce que leur assistance en France ne serait pas assurée ; tantôt, ce sont des déments séniles, des épileptiques, des idiots qu'il n'est pas possible de considérer comme des malades, puisque leur infirmité est inguérissable, ni comme des aliénés proprement dits ([1]), puisqu'ils n'ont pas perdu la raison, et qui, faute d'obligation pour personne de les assister, offrent le spectacle lamentable de malheureux que les services départementaux d'assistance publique renvoient aux secours, très aléatoires, souvent nuls, toujours insuffisants, des établissements communaux de bienfaisance.

D'autres fois enfin, ce sont des malades pauvres, traités en vertu de la loi sur l'assistance médicale gratuite, qui, étant reconnus incurables, se trouvent figurer indûment parmi les bénéficiaires de la loi du 15 juillet 1893 et au sujet desquels il faut expliquer aux communes et aux hospices que la loi n'impose encore à personne le devoir de payer les frais de traitement d'un malheureux dont on ne peut plus espérer la guérison.

Aussi, dans ses rapports au ministre de l'intérieur sur l'exécution de la loi du 15 juillet 1893, le directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques n'a pas manqué d'insister sur la nécessité d'aboutir, du moins pour l'assistance aux malades qui, hospitalisés en exécution de la loi de 1893, deviennent incurables ([2]) et qui se trouvent

1. En certains cas, les idiots et les épileptiques devront être traités comme des aliénés relevant de la loi du 30 juin 1838 ; voir *infra*, commentaire de l'article 40.

2. *Actes du conseil supérieur de l'assistance publique*, fascicule 55, p. 139, rapport pour 1895 ; fascicule 61, p. 144, rapport pour 1896 ; fascicule 92, p. 124, rapport pour 1897-1899. Dans ce dernier rapport, M. Henri Monod s'exprime ainsi :

« L'assistance légale des communes ne jouissant pas de lits d'hospice aux infirmes et aux incurables n'a encore reçu, au point de vue hospitalier, aucun commencement d'exécution. Comment les communes ne seraient-elles pas tentées d'assimiler dans certains cas les incurables aux malades proprement dits ? C'est le moyen pour elles d'obtenir le concours du département et de l'État. On ose à peine les en blâmer quand on songe que peut-être, si ce concours ne leur était pas acquis par ce moyen peu correct, des malheureux resteraient sans assistance quelconque. Ajoutez que les malades, hospitalisés régulièrement en vertu de la loi de 1893, peuvent, en cours de traitement, devenir incurables. Du jour où l'incurabilité a été constatée, l'assistance cesse d'être légalement obligatoire, et de ce jour, la commune ou le département qui les a assistés est dans l'alternative ou de commettre un acte irrégulier en prolongeant indûment le séjour hospitalier, ou de commettre un acte inhumain en mettant l'hospitalisé, devenu incurable, à la porte de l'hôpital. Il y a de nombreux exemples des uns et des autres.

« C'est ainsi que chaque année pèse plus lourdement sur notre assistance publique le retard mis au vote d'une loi organisant les secours publics aux vieillards et aux incurables. Le vote d'une telle loi, conséquence nécessaire de celle du 15 juillet 1893, devoir impérieux d'une démocratie, est le seul moyen de mettre un terme aux difficultés, aux incohérences, aux malfaisances, auxquelles une fois de plus je me heurte et qu'une fois de plus je mets en lumière. »

Cf. le rapport de M. Mirman, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, sur l'exécution pendant les années 1900-1902 de la loi du 15 juillet 1893, p. 115.

privés de secours au moment où il est établi qu'ils en ont un besoin définitif.

Une réforme législative était donc indispensable : c'est la loi du 14 juillet 1905 qui l'a consacrée.

II

ÉLABORATION DE LA LOI DU 14 JUILLET 1905

La loi du 14 juillet 1905, émanée de l'initiative parlementaire, a été en réalité la résultante des travaux communs et des études combinées du conseil supérieur de l'assistance publique, du Conseil d'État, de l'administration de l'intérieur et du Parlement.

Ce sont ces origines qu'il est intéressant de rechercher, c'est cette genèse que nous voudrions brièvement résumer.

Après que l'enquête prescrite par la circulaire ministérielle du 1er août 1888 fut terminée, les résultats centralisés par le ministère de l'intérieur furent communiqués le 26 janvier 1889 au conseil supérieur de l'assistance publique, saisi en même temps d'une demande d'avis sur les dispositions que devrait comprendre une loi générale d'assistance en faveur des vieillards et des incurables.

Les travaux du conseil supérieur sont considérables ; ils ont été imprimés dans la série des publications de cette assemblée (*fascicules* nos 32 et 37). Le dossier avait été d'abord distribué à la troisième section qui, après un échange d'observations, désigna comme rapporteur M. H. Sabran, président du conseil général d'administration des hospices de Lyon. Après un premier travail préparatoire terminé dans la séance du 27 février 1890, l'importance et les difficultés du problème à résoudre firent juger utile de réunir les deuxième et troisième sections pour en poursuivre l'étude, et c'est seulement dans sa session de janvier 1892 que le conseil supérieur a été à même d'arrêter, en assemblée générale, le texte de son projet.

Le projet est dû surtout à M. H. Sabran, à qui revient ainsi le mérite d'avoir, le premier, groupé, sous la forme d'un texte de proposition de loi, les idées essentielles d'une organisation méthodique et complète de l'assistance aux vieillards et aux incurables.

L'œuvre élaborée par le conseil supérieur se résume dans les déclarations suivantes exposées par le rapporteur à la première séance du 27 janvier 1892 :

« Sur presque tous les points de la France, nous avons le dou-

loureux spectacle de vieillards qui ne sont pas recueillis et d'incurables qui souffrent et sont exposés à mourir sans recevoir la moindre assistance. C'est un état qu'il est malheureusement trop facile de constater; mais, quand on arrive à la recherche des moyens susceptibles de remédier à une pareille situation, le problème devient des plus difficiles.

« Nous nous sommes d'abord demandé quel caractère général devait avoir cette assistance, et nos deux sections réunies ont reconnu qu'elle devait être *obligatoire*.

« Nous avons reconnu en second lieu que cette assistance devait être avant tout *communale :* car c'est le plus souvent au sujet des vieillards et des incurables que les abus tendent à se commettre, parce que les charges sont alors bien plus lourdes. Le vieillard, l'incurable devront être assistés jusqu'à la fin de leurs jours, et si ceux qui prononcent leur admissibilité aux secours n'étaient pas eux-mêmes responsables de ces secours, vous verriez bientôt les hospices s'encombrer de gens dont la misère ne serait pas absolument démontrée, parce que les liens sociaux tendent à se désagréger de plus en plus dans un grand nombre de familles, qui cherchent à se débarrasser de leurs parents âgés ou infirmes.

« C'est donc à la commune seule que doit incomber la charge de choisir ses assistés et de les secourir.

« La commune saura mieux que personne si les vieillards peuvent recevoir la subsistance dans leur famille, ou s'ils ont besoin d'une aide. Il est bien entendu, comme cela a été dit à propos de l'assistance médicale gratuite, que, si la commune est trop pauvre, c'est le département qui devra donner les secours, et, à défaut de ce dernier, l'État (1). »

Cependant, un congrès d'assistance s'était tenu à Paris à l'occasion de l'Exposition de 1889 et les représentants de vingt-cinq nations réunis à ce congrès avaient voté la résolution suivante :

« L'assistance publique doit être rendue obligatoire par la loi en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence. »

Les vieillards et ceux auxquels une infirmité incurable fait une vieillesse prématurée rentraient évidemment dans les catégories de malheureux visées par la formule du congrès de 1889. Mais, poursuivant une organisation méthodique de l'assistance publique et voulant, pour faire œuvre utile et durable, échelonner les solutions

1. *Actes du conseil supérieur de l'assistance publique*, fascicule n° 37, p. 10.

de la question, le gouvernement ne put donner une suite immédiate à la résolution du congrès ni aux votes du conseil supérieur pour l'assistance aux vieillards et aux incurables, et il se borna provisoirement à appliquer la formule du congrès de 1889 à l'assistance des malades : ses efforts aboutirent, et un projet de loi, préparé par ses soins, est devenu la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Cette loi consacre le principe de l'assistance obligatoire. D'après les travaux préparatoires [1], le devoir d'assistance médicale qui incombe, selon les cas, à la commune, au département ou à l'État, n'impliquait pas au début la reconnaissance, pour l'individu secouru, du droit à l'assistance. Mais la personne privée de ressources, à qui est refusée l'inscription sur la liste d'assistance médicale, a été admise à porter sa réclamation devant une commission cantonale (art. 17 de la loi de 1893), qui est en somme un véritable tribunal administratif. C'est là une innovation qui est passée à peu près inaperçue lors de la discussion et du vote de la loi de 1893; il convient de ne pas en diminuer l'importance et d'y voir un premier pas vers l'admission du principe nouveau de l'assistance obligatoire répondant à cette double idée : devoir social — droit individuel.

Après le vote par l'unanimité de la Chambre de la déclaration du 27 décembre 1895, rappelée plus haut, le gouvernement chargea le Conseil d'État de préparer un projet de loi organique sur l'assistance aux indigents âgés ou incurables. Le Conseil d'État fut saisi de la question le 13 mars 1896; M. R. de Moüy, maître des requêtes, fut désigné comme rapporteur. Les sections réunies de législation et de l'intérieur consacrèrent un certain nombre de séances à son examen et à la préparation d'un texte, en prenant comme point de départ de leurs travaux les dispositions élaborées par le conseil supérieur; ensuite l'assemblée générale du Conseil d'État en délibéra à deux reprises, et elle arrêta le 30 mars 1898 un ensemble d'articles qui servit de base [2] au projet de loi que le

---

1. Voir l'exposé de ces travaux dans notre *Commentaire de la loi du 15 juillet 1893, L'Assistance médicale gratuite*, 2e édition, p. 54 et suiv. — *Adde* HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 4e édition, p. 94. — Par contre, dans son rapport au congrès international de 1889 (*Recueil des travaux du congrès*, t. I, p. 21), M. Regnard, inspecteur général de l'assistance publique, s'exprimait déjà en ces termes : « ... Si c'est une obligation pour la société, c'est forcément un droit pour l'individu et un droit qui ne reconnaît pas de limites. Je n'ai jamais pu comprendre, pour ma part, l'attitude de certains écrivains qui, tout en admettant l'obligation à cet égard pour l'État, nient le droit du citoyen aux secours. »

2. Le projet, élaboré par le Conseil d'État et dont il a été fait mention à la Chambre (séance du 29 mai 1903, *J. off.*, p. 1787, col. 1), ne répondait pas absolument aux vues du gouver-

gouvernement devait proposer aux délibérations du Parlement, après le renouvellement intégral de la Chambre des députés en mai 1898.

En fait, au conseil des ministres qui précéda la rentrée des Chambres (mai 1898), M. Barthou, ministre de l'intérieur, présenta et fit approuver un projet de loi concernant l'assistance aux vieillards et aux incurables, dont voici les grandes lignes (1) :

Des secours publics sont rendus obligatoires en faveur des vieillards et des incurables satisfaisant aux quatre conditions suivantes :

Être Français ;

Être indigent ;

Être, soit âgé de soixante-cinq ans au moins, soit atteint d'une infirmité incurable ;

Être reconnu incapable de subvenir à sa subsistance par le travail. (Ainsi la vieillesse ou l'incurabilité ne suffisent pas ; il faut encore qu'elles produisent une incapacité de travail régulièrement constatée.)

Les secours publics ne sont alloués qu'au cas d'absence ou d'insuffisance des secours, soit privés (dette alimentaire, œuvres charitables), soit publics (ressources des bureaux de bienfaisance et des hospices).

Le domicile de secours s'acquiert par un séjour de dix ans pour les vieillards, de cinq ans pour les incurables.

La dépense est répartie entre la commune, le département et l'État, suivant les barèmes (légèrement modifiés) de la loi du 15 juillet 1893 (assistance médicale gratuite), les communes riches venant en aide aux communes pauvres par la subvention du département, les départements riches venant en aide aux départements pauvres par la subvention de l'État, de sorte que l'assistance publique ne va pas seulement de la collectivité à l'individu, mais de collectivité à collectivité.

Les malheureux qui se trouvent dans les conditions légales pour

nement. Ce projet enlevait notamment à l'assistance le caractère communal là où, semble-t-il, il est le plus nécessaire de le lui conserver. Contrairement au but poursuivi par l'administration, d'accord avec le conseil supérieur de l'assistance publique, l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables était une assistance facultative ; l'action des corps électifs se réduisait presque à néant, et il n'était prévu aucun recours de la part soit des intéressés, soit des contribuables. On verra plus loin, par le résumé du projet du gouvernement, que ce projet s'écarta assez sensiblement des propositions du Conseil d'État.

1. *Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1898, p. 187.

être secourus et qui n'ont acquis ni domicile communal, ni domicile départemental, sont à la charge de l'État.

La liste des bénéficiaires, préparée par le bureau d'assistance, est arrêtée par le conseil municipal. Un recours existe contre ses décisions dans les conditions de la loi de 1893.

Le secours consiste soit dans l'attribution d'une pension mensuelle, payée à domicile, soit dans l'hospitalisation.

Sauf exception, le secours à domicile est préféré.

Il peut être accordé à des individus ou à des œuvres privées qui se chargent du vieillard ou de l'incurable.

La pension est toujours révocable. Délivrée par le bureau d'assistance, elle est donnée soit en argent, soit en nature, soit partie en argent et partie en nature.

Les dépenses résultant de l'application de la loi sont obligatoires. Elles peuvent être inscrites d'office aux budgets communaux ou départementaux.

C'était, dans l'ensemble, le projet élaboré par le Conseil d'État sur les données qu'avait fournies, au rapport de M. Hermann Sabran, le conseil supérieur de l'assistance publique. Comme modifications, il faut noter : l'affirmation de l'obligation de l'assistance, avec possibilité de recours contre la formation de la liste des bénéficiaires; la fixation, pour les vieillards, de la limite d'âge à soixante-cinq ans (le Conseil d'État proposait soixante-dix ans); le caractère communal du nouveau service, dont l'organisation se rapprochait de l'assistance médicale, conformément d'ailleurs aux vues du conseil supérieur.

Ce projet de loi ne fut pas soumis au Parlement, le cabinet Méline, dont faisait partie M. Barthou, ayant cru devoir se retirer devant l'ordre du jour voté par la Chambre des députés dans la séance du 14 juin 1898.

Depuis cette époque, des déclarations successives des ministres de l'intérieur ([1]) autorisaient à penser que le projet du gouvernement de 1898 serait repris et proposé au Parlement.

En ouvrant la session ordinaire de 1899 du conseil supérieur de l'assistance publique, M. Jules Legrand, sous-secrétaire d'État au ministère de l'intérieur, a fait connaître (*Actes du conseil supérieur*, fasc. 67, p. 4 et 5) que, dès qu'il avait été appelé au ministère, il s'était préoccupé de ce projet, dont il sentait l'extrême impor-

1. Notamment au Sénat, séance du 3 avril 1900, et à la Chambre des députés, 17 octobre 1902.

tance ; il ajoutait que, d'accord avec le directeur de l'assistance publique, il avait apporté au projet quelques légères corrections, en marquant encore plus fortement le caractère municipal de l'assistance aux vieillards et aux incurables, en empruntant, à une proposition de loi de M. Paul Strauss dont nous parlerons bientôt, un barème C, établi d'après le coefficient d'indigence, et enfin en procurant des avantages déterminés à ceux qui auraient fait acte de prévoyance.

Il semble que des considérations d'ordre financier aient fait obstacle au dépôt d'un projet de loi en ce sens, qui devait être contresigné à la fois, comme le projet de loi de 1890 sur l'assistance médicale gratuite [1], par le ministre de l'intérieur et par le ministre des finances. Nous verrons plus loin qu'après le vote de la loi de 1905 et à la veille de son exécution, des préoccupations de même nature ont paru un moment devoir mettre en question l'application intégrale de la réforme.

En même temps que le gouvernement s'entourait des avis du conseil supérieur de l'assistance publique et du Conseil d'État pour la préparation d'un projet de loi, les Chambres étaient saisies de propositions émanant de l'initiative parlementaire. Ce fut, en premier lieu, la proposition [2] présentée à la Chambre des députés le 22 février 1895 par MM. Émile Rey et Lachièze et qui s'inspirait du projet du conseil supérieur et de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale. Un rapport fut présenté, le 13 décembre 1895, au nom de la commission relative à la mendicité, par M. Fleury-Ravarin, sur cette proposition en même temps que sur une autre proposition de M. Georges Berry, tendant à la suppression de la mendicité : la commission s'était attachée à étudier, comme préface à ses travaux, la suppression même des mendiants, ou du moins d'une catégorie d'entre eux, et non la moins intéressante. Le rapport de M. Fleury-Ravarin [3] concluait à la nécessité d'é-

---

1. *L'Assistance médicale gratuite*, p. 22 et 23.

2. *Imprimés de la Chambre*, VIe législature, no 1193.

3. *Imprimés de la Chambre*, VIe législature, no 1673. — Le rapport de M. Fleury-Ravarin explique dans les termes suivants (p. 3) comment les hospices sont devenus trop étroits pour la population urbaine indigente : « La situation de ceux que le chômage, la vieillesse et les infirmités atteignent est devenue beaucoup plus aiguë qu'il y a un siècle ; et cette aggravation se fait sentir plus encore dans les villes que dans les campagnes, la richesse moyenne ayant progressé plus rapidement, et grâce à des facteurs plus nombreux, dans les premières que dans les secondes. Ce phénomène, surabondamment prouvé, est dû à l'intensité qu'a prise de nos jours la vie sociale sous l'impulsion de la division du travail poussée à l'extrême, et réduisant, par suite, l'individu à un complet isolement. La conséquence directe en est aujourd'hui que l'homme qui ne peut plus travailler pour suffire à ses propres besoins se trouve perdu. »

tendre le *droit au secours,* aux vieillards et aux infirmes indigents pour assurer la répression de la mendicité : c'était là, disait le rapport, œuvre d'hygiène sociale, œuvre de préservation sociale. Le projet de la commission, de même d'ailleurs que la proposition de MM. Émile Rey et Lachièze, prévoyait, pour l'intéressé, le droit de réclamer son inscription devant la commission cantonale d'appel de la loi de 1893.

Deux années plus tard, au mois de janvier 1898, pendant les délibérations du Conseil d'État sur le projet élaboré par la section de l'intérieur, M. Paul Strauss déposait sur le bureau du Sénat une proposition « sur l'assistance obligatoire due aux vieillards et aux infirmes indigents ». Cette proposition (1) reproduisait les conclusions suivantes qui avaient été adoptées par le congrès d'assistance de Rouen de 1897.

« 1° Tout Français, privé de ressources, âgé de soixante-dix ans au moins, ou atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, qui est incapable de pourvoir à ses besoins par son travail, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État, suivant son domicile de secours, l'assistance soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier, soit dans des familles où il est placé moyennant pension.

« 2° Il est organisé dans chaque département, sur le modèle de la loi du 15 juillet 1893, un service d'assistance gratuite pour les vieillards et les infirmes remplissant les conditions exigées par l'article 1 du projet de loi voté par le conseil supérieur de l'assistance publique.

« 3° Le domicile de secours s'acquiert, pour le septuagénaire, pour l'infirme et l'incurable, par une résidence habituelle de cinq années dans la commune et de dix années dans le département. A défaut du domicile de secours communal et départemental, l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables incombe à l'État.

« 4° Les dépenses du service sont obligatoires ; elles sont supportées par les communes, les départements et l'État, dans les proportions prévues par la loi sur l'assistance médicale gratuite. »

En outre, et c'était là ce qui constituait le caractère vraiment original de la proposition, M. Paul Strauss complétait les deux barèmes A et B de la loi de 1893 par un troisième barème, dit barème C, qui comportait l'allocation d'une subvention directe de l'État aux communes, subvention plus ou moins forte suivant le coefficient d'indigence de la commune. Deux communes, ayant un

1. *Imprimés du Sénat,* 1898, n° 10.

centime communal de même valeur et ayant droit par suite à une subvention départementale de même importance, d'après le barème A, peuvent cependant avoir des charges bien inégales et se trouver dans une situation tout à fait différente, si la première commune, par exemple, a deux fois, trois fois... plus d'indigents à assister que la seconde. — C'est pour remédier à cette inégalité réelle que M. Paul Strauss avait imaginé le barème C, dont la paternité lui appartient.

La sixième législature (1893-1898) s'étant terminée sans que le rapport de M. Fleury-Ravarin fût venu en discussion, la proposition de loi de MM. Émile Rey et Lachièze devint caduque. Elle fut reprise par ses auteurs le 3 février 1899 [1] et renvoyée à la commission d'assurance et de prévoyance sociales, déjà saisie d'une proposition présentée par M. Louis Puech le 14 novembre 1898 et dont l'objet était d'allouer une pension de vieillesse à tout Français jouissant de ses droits civils, arrivé à l'âge de soixante-dix ans [2]. Ces propositions donnèrent lieu à un rapport de M. Bienvenu-Martin qui, au nom de la commission, présenta, le 19 février 1900, une proposition de loi [3]. Mais la Chambre se sépara encore sans en aborder la discussion ; et elle ne put également procéder à l'examen d'une proposition de loi [4] déposée par M. Coutant le 14 février 1901 et ayant pour but : 1°..... ; 2° l'assistance obligatoire aux infirmes et incurables.

La question ne devait pas tarder à être reprise, pour aboutir enfin.

Au début de la huitième législature, dans la courte session qui a suivi le renouvellement intégral d'avril-mai 1902, la Chambre des députés fut saisie de deux propositions de loi, déjà présentées au cours de la législature précédente, et ayant pour objet l'une et l'autre de consacrer l'obligation de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. L'une émanait de MM. Émile Rey et Lachièze ; l'autre, de MM. Bienvenu-Martin, Audiffred, Louis Barthou, Delbet, Paul Guieysse et Pourteyron. Ces noms seuls indiquaient de quelle autorité légitime jouissaient au sein de la Chambre les promoteurs de la réforme. M. Émile Rey a été le rapporteur et le défenseur convaincu du projet de loi qui est devenu la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite ; il a le premier,

1. *Impr. de la Chambre*, VII législature, n° 714.
2. *Id.*, *ibid.*, n° 357.
3. *Id.*, *ibid.*, n° 1434.
4. *Id.*, *ibid.*, n° 2334.

comme il a été dit plus haut, formulé en 1895 une proposition de loi d'assistance aux vieillards et aux incurables; M. Bienvenu-Martin, comme maître des requêtes au Conseil d'État, avait eu à étudier le projet de loi élaboré par le gouvernement; puis, nommé député, il rapporta, au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales, une proposition de loi analogue due à son initiative et soumise à la Chambre précédente; M. Louis Barthou avait, comme ministre de l'intérieur, renvoyé à l'examen du Conseil d'État le projet de loi que nous venons de rappeler; M. Audiffred s'est particulièrement occupé des questions de mutualité, et M. Guieysse, du problème des retraites ouvrières. C'est dire sous quel haut patronage l'assistance aux vieillards et aux incurables se présentait devant la huitième législature dès ses premières séances.

Les deux propositions se rapprochaient beaucoup de la loi du 15 juillet 1893 (assistance médicale gratuite), sur laquelle paraissait devoir se modeler toute loi nouvelle en matière d'assistance. Elles organisaient en effet l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables dans les conditions ci-après.

Les points communs aux deux propositions étaient les suivants :

L'assistance aux vieillards (âgés de soixante-dix ans), aux infirmes et aux incurables est obligatoire, comme l'assistance aux malades, instituée par la loi du 15 juillet 1893.

Le service est organisé dans chaque département par le conseil général délibérant dans les conditions prévues par l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

La charge de l'assistance incombe à la collectivité du domicile de secours (commune ou, à défaut, département) et, en l'absence de domicile de secours communal ou départemental, à l'État.

Le temps exigé pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours est fixé à cinq ans.

Il est dressé une liste communale d'assistance : par le bureau d'assistance et le conseil municipal (proposition Émile Rey); par le bureau de bienfaisance et le conseil municipal ou, à défaut de bureau de bienfaisance, par le bureau d'assistance et le conseil municipal (proposition Bienvenu-Martin).

La commission départementale prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont le domicile de secours départemental.

L'assistance est donnée en principe à domicile.

Le prix de journée dans les hospices est réglé par arrêté du préfet, sur la proposition des commissions administratives et après avis du conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée

inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années.

Conformément au principe de solidarité inauguré par la loi du 15 juillet 1893, les communes les plus riches viennent en aide aux communes les plus pauvres, les départements les plus riches viennent en aide aux départements les plus pauvres, par le double jeu des subventions du département aux communes, et de l'État aux départements.

Un tiers des fonds du pari mutuel consacrés aux œuvres d'assistance est affecté, comme subvention de l'État, aux dépenses extraordinaires du service, comprenant les frais d'agrandissement et de construction d'hospices.

Les points particuliers à chacune des deux propositions étaient les suivants :

Proposition Émile Rey. — Le conseil général délibère sur la fixation du minimum et du maximum des pensions à domicile dans les limites de 60 à 180 fr. par an.

Le préfet prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables sans domicile de secours.

Les proportions établies par les barèmes A et B de la loi de 1893 sont modifiées par l'addition de dix unités à la part de l'État (barème B) en décharge du contingent des communes (barème A). Par exemple, si la valeur du centime communal est comprise entre 40 fr. 01 et 60 fr., la portion de la dépense à couvrir par la commune sera de 20 °/o, et par le département (au moyen de ses subventions et de celle de l'État), de 80 °/o, au lieu de 30 et 70 °/o. Ainsi encore, pour un département dont la valeur du centime par kilomètre carré est de 2 fr. 51 à 3 fr., l'État payera 70 et le département 30 °/o, au lieu de 60 et 40 °/o.

Suivant une disposition analogue à l'article 35 de la loi de 1893, les communes ou syndicats de communes peuvent être autorisés à avoir une organisation spéciale du nouveau service, par décision du ministre de l'intérieur rendue après avis du conseil supérieur de l'assistance publique.

Proposition Bienvenu-Martin. — L'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables sans domicile de secours est prononcée par le ministre de l'intérieur, sur l'avis conforme d'une commission, composée de treize membres nommés par décret et chargée en outre de statuer définitivement sur les recours

formés contre les décisions des commissions cantonales et départementales.

Des règlements d'administration publique détermineront : 1° les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la loi nouvelle; 2° les conditions de son application à la ville de Paris.

La loi ne sera applicable que six mois après sa promulgation.

Les deux propositions de loi, que nous venons de résumer, furent renvoyées, après un rapport sommaire de M. Émile Rey [1], à la commission d'assurance et de prévoyance sociales, qui, sous la présidence de M. Millerand, se mit immédiatement à l'œuvre.

Dès le lendemain de sa constitution, le 5 décembre 1902, la commission, après une discussion générale sur l'ordre et l'esprit qui présideraient à ses travaux, adoptait, sur la proposition de son président, la résolution ci-après :

« La commission, considérant qu'il est du devoir de la République d'instituer un service public de solidarité sociale;

« Que la solidarité sociale diffère essentiellement de la charité en ce qu'elle reconnaît aux intéressés définis par la loi un droit et qu'elle leur donne un moyen légal de le faire valoir;

« Que le principe de la solidarité sociale inspire et commande deux formes distinctes de réalisation : l'assurance et l'assistance;

« En ce qui touche l'assurance :

« Considérant que son but est de constituer à tous les membres de la nation [2] des moyens de s'assurer, par leurs seules ressources personnelles, une retraite de vieillesse ou d'invalidité;

« En ce qui touche l'assistance :

« Considérant que, dans tous les cas où, pour une raison quelconque, un vieillard ou un invalide se trouve privé de toute ressource, le devoir strict de la nation est d'intervenir pour l'assister;

« Considérant que la conclusion nécessaire de ces prémisses est l'obligation pour tous les membres de la nation de participer aux charges de la solidarité sociale;

« Décide la création, selon ces principes, d'un service public de solidarité sociale et de prendre pour base de ses travaux les deux

1. *Impr. de la Chambre*, VIIIe législature, n° 222.

2. D'après M. Révillon (*L'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables en France*, 1906, p. 52, note 1), le texte voté par la commission d'assurance et de prévoyance sociales aurait été le suivant : « Considérant que son but est de constituer à tous les membres de la nation *démunis* des moyens de s'assurer, par leurs seules ressources personnelles, une retraite de vieillesse ou d'invalidité..... » La suppression du mot *démunis* résulterait d'une erreur typographique.

rapports déposés, au nom de la commission précédente, par MM. Guieysse et Bienvenu-Martin, qui lui ont été renvoyés sous forme de proposition de loi. »

Le rapport de M. Guieysse concernait l'institution des retraites ouvrières; celui de M. Bienvenu-Martin, l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. C'est ce dernier que la Chambre a d'abord examiné (3).

Dans la séance du 4 avril 1903, M. Bienvenu-Martin soumettait à la Chambre, au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales, avec son rapport sur les deux propositions de loi Émile Rey et Bienvenu-Martin, le texte de la proposition de loi élaborée par la commission sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (*Impr. de la Chambre,* VIIIe législature, n° 889).

Après une longue et laborieuse discussion qui occupa neuf séances (27, 29 et 30 mai, 4, 8, 9, 11, 12 et 15 juin 1903), et comprit l'examen de quarante et un articles et de quatre-vingt-quatre amendements, la Chambre des députés qui, dès le 27 mai, avait voté la déclaration d'urgence, adopta le 15 juin, à la presque unanimité (552 voix contre 3), la proposition de loi de sa commission, non sans lui avoir fait subir de nombreuses et profondes modifications.

Nous reproduisons ci-après le texte primitif de la proposition;

---

3. La question a été posée de savoir si les deux rapports, si les deux problèmes ne devaient pas être présentés ensemble au Parlement, l'assistance et l'assurance ne formant pas deux compartiments distincts, mais ayant au contraire des liens étroits de connexité. L'opinion affirmative fut soutenue par M. Mirman dès la première discussion générale sur les retraites ouvrières (Chambre des députés, 6 juin 1901); M. Mirman, dans le même sens, avait proposé, à la place de la résolution votée le 5 décembre 1902 par la commission d'assurance et de prévoyance sociales, la résolution suivante :

« La commission,

« Considérant qu'il est du devoir de la République d'instituer un service public de solidarité sociale ;

« Que cette solidarité diffère essentiellement de la charité et de l'assistance, en ce qu'elle doit donner aux intéressés définis par la loi le droit aux pensions de retraites et le moyen légal de faire valoir ce droit ;

« Que cette institution doit s'inspirer de ce double principe républicain : A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses ressources ;

« Qu'en conséquence d'une part, au point de vue de la répartition des avantages, elle doit étendre ses bienfaits sur tous les membres de la nation, hommes et femmes, dans quelque état social qu'ils aient vécu, qu'ils aient travaillé à leur compte ou au compte d'autrui et sans autre distinction que celle résultant de leur état physique (âge ou invalidité) et de leurs ressources ;

« Que, d'autre part, au point de vue de la répartition des charges, ce service doit être alimenté au même titre que les autres services publics par les prélèvements proportionnés aux ressources et facultés contributives de chacun, mais formant un budget spécial de solidarité ;

« Décide d'établir sur ces bases un projet d'assurance et de solidarité sociales pour la vieillesse et l'invalidité, et de diriger ses travaux en ce sens. »

les modifications sont indiquées en note : elles résultent pour la plupart d'une nouvelle rédaction de la commission d'assurance et de prévoyance sociales des 4 et 8 juin 1903 (*Impr. de la Chambre*, VIIIe législature, n° 889, *Annexes*), quelques-unes de l'adoption d'amendements au cours de la discussion (ces dernières modifications sont marquées par le caractère italique).

Sous réserve de cette observation essentielle, le texte qui suit donne donc, avec la proposition de la commission, la loi telle qu'elle a été votée par la Chambre :

PROPOSITION DE LOI (1)

TITRE I

ORGANISATION DE L'ASSISTANCE

ART. 1

Tout Français indigent (2), soit âgé de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable et qui le rend incapable de pourvoir à sa subsistance par le travail, a droit (3) à l'assistance.

Les étrangers qui remplissent les conditions prescrites par le paragraphe précédent seront assimilés aux Français toutes les fois que le gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine (4).

ART. 2

L'assistance est donnée par la commune où l'indigent (5) a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département

1. Sur la demande de M. Mirman, le titre de la loi, qui était d'abord l'« Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables », a été modifié de la manière suivante : *Loi créant un service public de solidarité sociale sous forme d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables* (15 juin).

2. La Chambre avait réservé (29 mai) le mot « indigent ». Elle a ensuite (8 juin), sur la proposition de la commission, remplacé ce terme par les mots « privé de ressources ».

3. Sur la demande de M. Mirman, la commission a proposé et la Chambre a adopté (29 mai) la rédaction suivante pour la fin du premier paragraphe de l'article 1 : « ..... A droit, aux conditions et sous les réserves ci-après, au service de solidarité sociale institué sous forme d'assistance obligatoire par la présente loi. »

4. Entre les deux paragraphes de l'article 1, la Chambre a intercalé le paragraphe additionnel suivant (29 mai) : *Tout enfant légitime ou non, ayant vécu plus de trois ans, donne droit à une réduction de six mois sur l'âge normal de la pension de vieillesse, au bénéfice de la mère justifiant qu'elle a supporté, dans la mesure de ses ressources, les charges de l'entretien dudit enfant, jusque l'âge où celui-ci a pu subvenir lui-même à ses besoins.*

5. La proposition votée par la Chambre remplaçait le mot « l'indigent » par « l'ayant droit ».

où l'indigent [1] a son domicile de secours départemental; à défaut de tout domicile de secours, par l'État.

La commune et le département reçoivent pour le payement des dépenses mises à leur charge par la présente loi les subventions prévues au titre IV.

ART. 3

Le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893; toutefois, le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de soixante-dix ans [2], nul ne peut commencer à acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède.

Les enfants assistés, parvenus à leur majorité, ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartenaient, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.

ART. 4

La commune, le département ou l'État qui a secouru, par un des modes prévus au titre III de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances, jusqu'à concurrence d'une année de secours.

La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant trente ans; mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qui aurait nécessité l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours.

ART. 5

La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu [3], soit contre l'assisté, si on lui découvre ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même Code.

Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

---

1. La proposition votée par la Chambre remplaçait le mot « l'indigent » par « l'ayant droit ».

2. Sur la proposition de M. Andrieu, la nouvelle rédaction de la commission, adoptée par la Chambre (30 mai) porte : « A partir de soixante-cinq ans..... »

3. Le membre de phrase suivant a été ajouté par la Chambre (30 mai) : « ..... Et avec le bénéfice, à leur profit, de la loi du 12 juillet 1901..... »

Art. 6

Le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est organisé, dans chaque département, par le conseil général délibérant dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

Si le conseil général refuse ou néglige de délibérer ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

TITRE II

ADMISSION A L'ASSISTANCE

Art. 7

Chaque année, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, le bureau de bienfaisance ou, à défaut de bureau de bienfaisance (1), le bureau d'assistance dresse la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1 et résidant dans la commune, ont réclamé l'assistance (2). Il propose en même temps le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux et, si ce mode de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité de l'allocation mensuelle à leur accorder. La liste ainsi dressée est divisée en deux parties : la première, comprenant les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont leur domicile de secours dans la commune ; la seconde, ceux qui ont leur domicile de secours dans une autre commune, ou qui n'ont que le domicile de secours départemental, ou qui n'ont aucun domicile de secours.

Une copie de cette liste (3) est adressée au conseil municipal ; une autre est envoyée au préfet.

Il est procédé à la revision de la liste un mois avant chacune des trois autres sessions du conseil municipal.

A défaut par le bureau de dresser cette liste, elle est établie d'office par le conseil municipal.

Art. 8

Le conseil municipal, délibérant en comité secret, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune et règle les conditions dans lesquelles elles seront assistées.

---

1. Supprimer les mots : « .....le bureau de bienfaisance ou, à défaut de bureau de bienfaisance..... » (30 mai).

2. Au lieu de « .....ont réclamé l'assistance..... » la commission, à la demande de M. Mirman, a proposé et la Chambre a voté (30 mai) le texte suivant : « .....ont fait valoir leur droit au service de solidarité sociale institué par la présente loi. »

3. Ajouter : « .....accompagnée de toutes les demandes d'admission..... »

ART. 9

La liste ainsi arrêtée par le conseil municipal est déposée au secrétariat de la mairie, et avis de ce dépôt est donné par affiches aux lieux accoutumés.

Une copie de la liste est en même temps adressée au préfet du département.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout vieillard, infirme ou incurable, dont la demande a été rejetée par le conseil municipal, peut présenter sa réclamation à la mairie ; dans le même délai tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste.

Le même droit appartient au préfet (1).

ART. 10

Il est statué (2), dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé (3), par une commission cantonale composée (4) conformément à l'article 17 de la loi du 15 juillet 1893.

Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au préfet et au maire, qui opèrent sur la liste les additions ou les retranchements prononcés.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours, au ministère de l'intérieur, qui saisit la commission centrale prévue à l'article 15. Ce recours n'est pas suspensif.

ART. 11

Dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige d'arrêter la liste prévue à l'article 8, celle-ci est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la commission cantonale mentionnée à l'article précédent.

A défaut par la commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué dans le délai de deux mois par la commission centrale.

ART. 12

Dès la réception des listes mentionnées à l'article 7, le préfet invite les conseils municipaux des communes où des indigents (5) ont leur domicile

---

1. Intercaler, entre les articles 9 et 10, un article 9 *bis* ainsi conçu : « Les décisions du conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes formes. » (9 juin.)

2. Ajouter : « .....par décision motivée..... »

3. Remplacer : « .....le maire entendu ou dûment appelé..... » par : « le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés..... » (4 juin.)

4. Lire ainsi la fin du paragraphe : « .....du juge de paix, président, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et de deux délégués des sociétés de secours mutuels existant dans le canton qui sont élus suivant les formes à déterminer par un règlement d'administration publique..... » (4 juin.)

5. Remplacer « indigents » par « ayants droit ».

de secours à statuer à leur égard dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants.

Il invite la commission départementale à statuer, conformément à l'article 13, à l'égard de ceux qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département.

Il transmet enfin, avec son avis et les pièces justificatives, aux préfets des départements intéressés, les noms des indigents (1) ayant leur domicile de secours, soit communal, soit départemental, dans un autre département, et au ministre de l'intérieur les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

Art. 13

La commission départementale prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui n'ont que (2) le domicile de secours départemental; elle règle les conditions dans lesquelles ils seront assistés. Ses décisions sont provisoirement exécutoires. Toutefois, le conseil général peut les réformer.

En cas de rejet de la demande ou du refus de statuer dans le délai de deux mois soit par la commission départementale, soit par le conseil général, l'indigent (3) peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale (4).

Art. 14

L'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui n'ont aucun domicile de secours est prononcée (5) par le ministre de l'intérieur, sur l'avis conforme de la commission prévue à l'article suivant.

Art. 15

Il est institué près le ministère de l'intérieur une commission centrale d'assistance chargée :

1° De statuer définitivement sur les recours formés en vertu des articles 10 et 13;

2° De donner son avis sur les demandes d'admission à l'assistance formées par les vieillards, les infirmes et les incurables qui n'ont aucun domicile de secours, ainsi que sur les conditions dans lesquelles ils seront assistés (6).

---

1. Remplacer « indigents » par « ayants droit ».

2. Sur la proposition de M. Émile Rey, les mots : «.....qui n'ont que le domicile de secours départemental..... » ont été remplacés par « .....*qui ont le domicile de secours départemental.....* » (4 juin.)

3. Au lieu de « l'indigent », lire : « l'ayant droit ».

4. Intercaler, entre les articles 13 et 14, un article 13 *bis* ainsi conçu : « De même sont susceptibles de recours les décisions de la commission départementale et du conseil général relatives au taux de l'allocation mensuelle. » (9 juin.)

5. La fin de l'article a été ainsi modifiée : « .....par le préfet du département de leur résidence, sauf recours à la commission prévue à l'article suivant. » (4 juin.)

6. Les trois premiers paragraphes de cet article ont été réunis dans le paragraphe suivant : « Il est institué près le ministère de l'intérieur une commission centrale d'assistance chargée de statuer définitivement, par décision motivée, sur les recours formés en vertu des articles 10, 13 et 14. » (4 juin.)

Cette commission est composée de quinze membres nommés par décret, savoir :

Deux sénateurs;

Deux députés;

Deux délégués (1) du ministre de l'intérieur;

Deux délégués (2) du ministre des finances;

Un délégué du ministre du commerce (3);

Deux délégués du conseil supérieur de l'assistance publique;

Quatre membres choisis parmi les personnes versées dans les questions d'assistance.

ART. 16

L'assistance peut être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.

Le retrait est prononcé, suivant le cas, par le conseil municipal, la commission départementale ou le ministre de l'intérieur. Il donne lieu aux mêmes recours. Il (4) peut être prononcé provisoirement, suivant le domicile de secours de l'assisté, par le maire, le préfet ou le ministre de l'intérieur, qui devront saisir immédiatement les assemblées compétentes.

TITRE III

MODES D'ASSISTANCE

ART. 17

Les vieillards, les infirmes et les incurables reçoivent l'assistance à domicile (5). Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés soit dans un hospice public, soit, s'ils y consentent, dans un établissement privé ou chez des particuliers (6).

ART. 18

L'assistance à domicile consiste dans le payement d'une allocation mensuelle.

Cette allocation mensuelle ne peut être inférieure à 5 fr. Dans le cas où elle excéderait 20 fr., l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul

1. « Un délégué..... » au lieu de deux.

2. « Un délégué..... » au lieu de deux.

3. Ajouter : « Deux délégués du conseil supérieur de la mutualité choisis parmi les représentants des sociétés de secours mutuels. » (4 juin.)

4. Supprimer la dernière phrase de l'article 16 (4 juin).

5. Ajouter : « ou dans leur famille. »

6. Sur la proposition de M. Émile Dubois (Seine), la Chambre a adopté l'addition suivante: « .....*ou enfin dans les établissements publics ou privés où le logis seulement, et indépendamment d'une autre forme d'assistance, leur est assuré.*

« *Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif.* » (4 juin.)

des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État prévue au titre IV (1).

Art. 19

La jouissance de l'allocation commence du premier jour du mois qui suit l'admission à l'assistance.

L'allocation est incessible et insaisissable. Elle est payée au moyen de mandats mensuels délivrés par le maire, le préfet ou le ministre de l'intérieur, suivant le domicile de secours, soit à l'assisté (2), soit à toute autre personne (3) qui se chargera de pourvoir à la subsistance et qui aura été désignée par le maire de la résidence.

Art. 20

Lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou lorsque l'hospice existant est insuffisant, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés choisis par le conseil municipal sur la liste dressée par le conseil général, conformément à l'article suivant, soit enfin chez des particuliers.

Art. 21

Le conseil général désigne les hospices et les hôpitaux-hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile.

Le nombre des lits à leur affecter dans ces établissements est fixé chaque année par le préfet, les commissions administratives entendues.

---

1. Le paragraphe de l'article 18 a été remplacé (8 juin) par les dispositions ci-après :

« Le *taux* (le texte de la commission portait : tarif) des allocations mensuelles est arrêté, pour chaque commune, par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général.

« Il ne peut être inférieur à 8 fr.

« Dans le cas où il excéderait *3o* fr. (la commission proposait : 20 fr.), l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État prévue au titre IV.

« Au cas où l'ayant droit dispose de certaines ressources autres que celles qu'il peut se procurer par son travail, le conseil municipal, la commission départementale ou le préfet, suivant les cas, déduisent du tarif applicable à la résidence de l'ayant droit le montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit n'entrent pas en décompte si la pension n'excède pas 60 fr.; dans le cas où elles dépassent ce chiffre, l'excédent n'est déduit que jusqu'à concurrence de moitié. *Cette quotité est élevée de 60 à 120 fr. pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans.* Les ressources qui proviendraient à l'ayant droit de la bienfaisance privée n'entrent en décompte que jusqu'à concurrence de moitié.

2. Au lieu de « .....soit à l'assisté..... », lire : « .....soit à l'ayant droit..... ».

3. La rédaction adoptée pour la fin de l'article, sur la proposition du commissaire du gouvernement, d'accord avec la commission, est la suivante : « .....soit à toute autre personne désignée par lui et agréée par le maire de la résidence. » (9 juin.)

Le prix de journée est réglé par le préfet, sur la proposition des commissions administratives et après avis du conseil général. Il est revisé tous les cinq ans [1].

ART. 22

Le conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables, et il approuve les traités passés pour leur entretien.

Ces établissements sont soumis à la surveillance de l'autorité publique.

Le conseil général fixe également les conditions générales sous lesquelles le placement des assistés [2] pourra être effectué dans les familles.

ART. 23

Les vieillards, les infirmes et les incurables qui sont dépourvus de tout domicile de secours sont placés dans des établissements publics ou privés désignés par le ministre de l'intérieur, à moins que la commission centrale d'assistance ne les ait proposés pour l'assistance à domicile [3]; ils reçoivent, dans ce cas, une allocation fixée par le ministre de l'intérieur [4], dans les limites indiquées à l'article 18.

ART. 24

Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables et les frais de transport des assistés [5] sont supportés par la commune, par le département ou par l'État, suivant que ceux-ci ont le domicile de secours communal ou départemental, ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours.

Si les assistés [5] n'ont pas de domicile de secours dans la commune où ils résident, celle-ci fait l'avance de ces frais, sauf remboursement par la commune ou le département à qui incombe l'assistance ou par l'État.

TITRE IV

VOIES ET MOYENS

ART. 25

Sont obligatoires pour les communes, dans les conditions des articles 36 et 149 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi.

---

1. Cet article a été complété par un quatrième paragraphe ainsi conçu : « Au cas où l'hospitalisé dispose de certaines ressources, le prix de la journée n'est dû par la commune, le département ou l'État, que sous la déduction prévue à l'article 18. » (11 juin.)

2. Au lieu « d'assistés », lire : « ayants droit » (11 juin).

3. Remplacer « .....à moins que la commission centrale d'assistance ne les ait proposés pour l'assistance à domicile..... » par : « .....à moins que le préfet ou la commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assistance à domicile..... ».

4. Supprimer les mots : « .....par le ministre de l'intérieur..... » (11 juin.)

5. Au lieu « d'assistés », lire « ayants droit ».

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide : 1° des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables (1); 2° d'une subvention du bureau de bienfaisance qui ne peut être inférieure au quart de ses ressources non grevées d'affectation spéciale; 3° d'une subvention de l'hospice, s'il y a lieu; 4° des revenus ordinaires disponibles (2); 5° en cas d'insuffisance, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois, et d'une subvention du département calculée conformément au tableau A ci-annexé, en ne tenant compte que de la portion de dépense couverte au moyen de ressources provenant de l'impôt (3).

Art. 26

Sont obligatoires pour les départements dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 : 1° les dépenses d'assistance mises à leur charge par les articles 2 et 24; 2° les subventions à allouer aux communes par application de l'article précédent; 3° les dépenses d'imprimés et de personnel rendues nécessaires par l'exécution de la présente loi.

En cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus ordinaires disponibles, il est pourvu à ces dépenses à l'aide : 1° d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois; 2° d'une subvention de l'État calculée conformément au tableau B ci-annexé, sur la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant de l'impôt.

Art. 27

Indépendamment des subventions à allouer aux départements, en vertu de l'article précédent, l'État est chargé : 1° des frais de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'ayant aucun domicile de secours; 2° des frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la présente loi, tels qu'ils seront déterminés par un règlement d'administration publique.

Art. 28

Les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux-hospices possédant, en vertu de fondations ou de libéralités, des biens dont le revenu

1. Ajouter : « .....à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent..... » (11 juin.)

2. Le 4° doit être ainsi rédigé : « des recettes ordinaires disponibles. » (12 juin.)

3. L'adoption d'un amendement de M. Andrieu (12 juin) a substitué aux derniers mots du 5° : « .....au moyen de ressources provenant de l'impôt », ceux-ci « .....*au moyen de ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt.* » De plus, l'introduction du barème C (15 juin) a encore modifié ce 5°, dont la rédaction définitive est la suivante : « .....5° En cas d'insuffisance, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois, d'une subvention du département calculée conformément au tableau A ci-annexé, et d'une subvention directe et complémentaire de l'État, calculée conformément au tableau C, en ne tenant compte que de la portion de dépense couverte au moyen de ressources provenant *des revenus ordinaires* ou de l'impôt. »

a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi, suivant la condition de la donation [1], jusqu'à concurrence dudit revenu.

Art. 29

Les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources propres le permettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où est situé l'établissement et qui ont été désignés pour l'hospitalisation.

La même obligation incombe aux hospices intercommunaux et cantonaux à l'égard des vieillards, des infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés.

Art. 30

L'État contribue par des subventions aux dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices nécessitées par l'exécution de la présente loi. Cette contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département, et encore en raison de l'importance des travaux à exécuter, conformément à des règles qui seront établies par un règlement d'administration publique.

Si les travaux sont entrepris par plusieurs départements, en conformité des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, ou par un syndicat de communes, la subvention est fixée distinctement pour chacun des départements et pour chacune des communes participant à la dépense.

Les projets doivent être préalablement approuvés par le ministre de l'intérieur.

La loi de finances de chaque exercice déterminera le chiffre maximum des subventions à accorder pendant l'année. Un tiers des fonds du pari mutuel consacrés aux œuvres d'assistance sera versé à l'État et affecté à ces subventions.

TITRE V

COMPÉTENCE

Art. 31

Les contestations relatives au domicile de secours sont jugées par le conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirme ou l'incurable a sa résidence.

---

1. Au lieu de : « suivant la condition de la donation..... », lire : « conformément aux conditions de la donation..... » (15 juin.)

Art. 32

En cas de désaccord entre les commissions administratives des hospices et le préfet, et entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des hospices et les conseils municipaux sur l'exécution des dispositions contenues aux articles 21, 25, 28 et 29, il est statué par le conseil de préfecture du département où est situé l'établissement.

Art. 33

Les décisions du conseil de préfecture peuvent être attaquées devant le Conseil d'État.

Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère de l'avocat.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES (1)

Art. 34 (2)

Les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

Art. 35 (3)

Des règlements d'administration publique détermineront les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la présente loi.

---

1. Ajouter un article 34 (nouveau) ainsi conçu :

« A Paris, la commission cantonale prévue par l'article 10 est remplacée par une commission d'arrondissement dont la composition est fixée par un règlement d'administration publique.

« Dans le département de la Seine, la commission départementale est remplacée, pour l'exécution de la présente loi, par une commission spéciale composée de membres du conseil général élus chaque année par cette assemblée. » (15 juin.)

2. Devient l'article 35. — L'adoption d'un amendement de MM. Cruppi, Bienvenu-Martin, Puech, Mirman (15 juin), a fait intercaler entre les articles 35 et 36 un article 35 *bis* ainsi conçu : « *Tout inculpé de vagabondage ou de mendicité aux termes des articles 269, 270, 271 du Code pénal, qui invoquera son droit à l'assistance, pourra, s'il réunit les conditions prescrites à l'article 1 de la présente loi, être renvoyé des fins de la poursuite.* »

3. Devient l'article 36.

ART. 36 (1)

Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés.
Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

ART. 37 (2)

La présente loi sera applicable six mois après sa promulgation.

TABLEAU A (3)

Servant à déterminer la part de dépense à couvrir par les communes au moyen de ressources provenant (4) de l'impôt et le montant de la subvention qui doit leur être allouée, pour l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables, eu égard à la valeur du centime communal.

VALEUR DU CENTIME	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR	
	par les communes au moyen de ressources provenant de l'impôt	par le département au moyen de ses subventions et de celles de l'État
	°/o	°/o
De 20 fr. et au-dessous	10	90
— 20 fr. 01 à 40 fr.	15	85
— 40 fr. 01 à 60 fr.	20	80
— 60 fr. 01 à 80 fr.	25	75
— 80 fr. 01 à 100 fr.	30	70
— 100 fr. 01 à 200 fr.	40	60
— 200 fr. 01 à 300 fr.	50	50
— 300 fr. 01 à 600 fr.	60	40
— 600 fr. 01 à 900 fr.	70	30
— 900 fr. 01 et au-dessus	80	20

1. Devient l'article 37, dont le deuxième paragraphe a reçu la rédaction suivante : « Sont abrogés les articles 43 de la loi du 29 mars 1897, 61 de la loi du 30 mars 1902 et toutes autres dispositions contraires à la présente loi. »

2. Devient l'article 38, qui a été complété par un deuxième paragraphe ainsi conçu : « Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles elle sera appliquée à l'Algérie, aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion. » (15 juin.)

3. Le texte primitif de la proposition de la commission d'assurance et de prévoyance sociales ne comprenait que les deux tableaux A et B. Mais, en suite de l'addition apportée à l'article 25, 5°, la commission a proposé et la Chambre a adopté (15 juin) un troisième tableau, dit tableau C :

TABLEAU C

Subvention directe et complémentaire de l'État aux communes qui comptent plus de 5 assistés par 1 000 habitants.

Par chaque bénéficiaire au-dessus de 5 par 1 000 habitants, 1 °/o de la dépense communale, sans toutefois que cette subvention puisse excéder 20 °/o de ladite dépense, ni que la part de la commune puisse descendre au-dessous des 10 °/o prévus au barème A.

4. Intercaler ici les mots : « .....des revenus ordinaires ou..... » (15 juin.) — C'est la conséquence de la modification apportée à l'article 25, 5°.

TABLEAU B ([1])

Servant à déterminer le montant de la subvention qui doit être allouée par l'État aux départements, pour leur part dans les frais de l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables, eu égard à la valeur du centime départemental par kilomètre carré.

VALEUR DU CENTIME PAR KILOMÈTRE CARRÉ	COEFFICIENT de subvention de l'État	DÉPENSE à couvrir par le département
	°/o	°/o
De 2 fr. et au-dessous	80	20
— 2 fr. 01 à 2 fr. 50	75	25
— 2 fr. 51 à 3 fr.	70	30
— 3 fr. 01 à 3 fr. 50	65	35
— 3 fr. 51 à 4 fr.	60	40
— 4 fr. 01 à 4 fr. 75	55	45
— 4 fr. 76 à 6 fr.	50	50
— 6 fr. 01 à 9 fr.	40	60
— 9 fr. 01 à 15 fr.	30	70
Au-dessus de 15 fr.	20	80

Le rapprochement de ces deux textes — celui qui était proposé par la commission d'assurance et de prévoyance sociales, et celui qui fut voté par la Chambre — permet de constater une orientation nouvelle dans les principes jusqu'alors admis en matière d'assistance. Sans entrer dans le détail ([2]), on doit mentionner quelques idées essentielles, encore qu'elles ne se retrouvent pas toutes dans le texte définitif de la loi du 14 juillet 1905.

Dès l'article 1, le principe de l'assistance obligatoire était proclamé par la Chambre, avec affirmation du droit individuel en face du devoir social. Les anciennes formules : « Tout Français privé de ressources reçoit gratuitement l'assistance... » (loi du 15 juillet 1893), ou : « L'assistance est due à... » étaient remplacées par ce texte plus net et plus précis : « Tout Français privé de ressources, soit âgé de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable et qui le rend incapable de pourvoir à sa subsistance par le travail, *a droit*, aux conditions et sous les

1. Voir la note 3 de la page précédente.

2. Une semblable étude, qui s'écarterait un peu du but pratique de cet ouvrage, a été abordée dans ma brochure sur *L'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables*, Paris, 1905, libr. Berger-Levrault et Cie.

réserves ci-après, au service de solidarité sociale institué sous forme d'assistance obligatoire par la présente loi. »

Les caractères essentiels de la proposition adoptée par la Chambre des députés en 1903 peuvent se résumer dans les quatre propositions suivantes :

I. — L'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, qui est exclusivement un service public, constitue une obligation sociale.

II. — Le devoir de solidarité sociale implique reconnaissance d'une dette, au profit de l'individu, au profit de l'ayant droit, de la part de la société, de la collectivité débitrice.

III. — Les frais occasionnés par l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables sont en principe des dépenses communales.

IV. — L'organisation du service est départementale.

A ces principes généraux se rattachaient un certain nombre d'idées accessoires, qui en étaient en quelque sorte le développement et la conséquence :

De ce que l'assistance aux vieillards est un service public, il résulte que l'autorité publique a, seule, qualité pour assurer l'exact accomplissement du devoir de solidarité sociale et qu'elle ne doit pas se décharger de ce soin sur les œuvres de bienfaisance privée, ni sur les sociétés de secours mutuels (1).

La dette existe, sans qu'on ait à se préoccuper si l'individu est susceptible d'être secouru d'autre part. Il ne s'agit plus d'ailleurs, à proprement parler, d'assistance, de secours, mais du payement d'une dette. Dans le texte modifié, il n'y a plus d' « assistés », mais bien des « ayants droit ».

Le caractère de dette implique pour l'ayant droit des garanties spéciales, afin que des moyens légaux suffisants lui permettent de faire reconnaître et sanctionner son droit. Il pourra donc réclamer devant la commission cantonale d'appel, comme les bénéficiaires de la loi de 1893, et sa réclamation pourra porter non pas seulement sur l'inscription même, mais sur la quotité de l'allocation mensuelle qui lui est payée. Le recours concerne à la fois le droit lui-même

1. « La Chambre a repoussé — et comment ne l'eût-elle pas fait ? — tous les systèmes qui avaient pour but ou pour résultat de permettre aux représentants de la bienfaisance privée de s'immiscer dans la direction d'un service public, d'intervenir dans la désignation des bénéficiaires de l'assistance, de recevoir des subventions qui, payées par les deniers publics, ne doivent être allouées qu'à des établissements publics, soumis au contrôle administratif et financier d'autorités publiques. » (Discours de M. Henri Monod, commissaire du gouvernement, séance du 4 juin 1903.)

et les modalités du droit au secours. Au surplus, les décisions de la commission cantonale peuvent, à leur tour, être frappées d'appel devant une commission centrale d'assistance instituée près le ministère de l'intérieur.

L'allocation mensuelle de l'ayant droit est une pension : donc, incessible et insaisissable; payée par mandats; payée en argent et non en nature.

La dépense est communale en principe : mais, d'une part, il est fait état, dans une certaine mesure, de la bienfaisance privée et de la prévoyance, les dispositions de l'article 20 accordant du reste une prime à la prévoyance et à l'épargne; d'autre part, l'application des principes de solidarité sociale apportent aux collectivités plus pauvres le concours des collectivités plus riches, par le système des subventions, emprunté à la loi de 1893 et complété par le nouveau barème C (le concours financier donné à la commune ne dépend pas uniquement de la valeur du centime communal : la subvention directe de l'État à la commune tient compte du coefficient d'indigence).

Le système admis d'abord par la commission laissait à l'arbitraire de la commune le soin de fixer la quotité de l'allocation mensuelle : l'intervention du conseil général donne à l'organisation du nouveau service le caractère départemental. Le conseil général est d'ailleurs appelé (art. 6) à délibérer sur l'organisation du service dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

L'article 20, dans son avant-dernier paragraphe, contient un encouragement à la prévoyance et à l'épargne qui se sont manifestées dans des conditions particulièrement difficiles et méritoires, lorsque l'épargnant a eu à supporter des charges de famille. Cet épargnant est digne de plus d'intérêt que celui qui a pu économiser sur son superflu. Une loi de solidarité sociale ne saurait les traiter également, et il était ainsi tenu compte de ce que M. Mirman a appelé le coefficient de l'effort personnel (1).

Il y a en même temps, dans cet article 20, un encouragement à la natalité : dans ce dernier ordre d'idées, le 2e paragraphe de l'article 1 dispose que « tout enfant, légitime ou non, ayant vécu plus de trois ans, donne droit à une réduction de six mois sur l'âge normal de la pension de vieillesse, au bénéfice de la mère, justifiant qu'elle a supporté, dans la mesure de ses ressources, les charges de l'entretien dudit enfant jusqu'à l'âge où celui-ci a pu subvenir lui-même à ses besoins ».

---

1. *Revue politique et parlementaire*, tome XXXVII, no 109, p. 63 : *Une loi de solidarité sociale*, par M. L. Mirman.

Enfin, parmi les dispositions nouvelles comprises dans la proposition de loi, il convient de noter l'article 38, aux termes duquel le mendiant ou le vagabond, inculpé aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal, qui invoquera son droit à l'assistance et qui réunira d'ailleurs les conditions de l'article 1, pourra être renvoyé des fins de la poursuite.

Transmise au Sénat le 18 juin 1903, la proposition de loi, votée par la Chambre et créant un service public de solidarité sociale sous forme d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, fut renvoyée avec une proposition de loi de M. Guyot (Rhône) concernant l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, à une commission spéciale présidée par M. Émile Labiche et qui désigna, comme rapporteur, M. Paul Strauss.

Le rapport de M. Paul Strauss fut présenté au Sénat le 23 février 1904 ; il avait été précédé, à la demande de la commission sénatoriale, d'une enquête prescrite aux administrations préfectorales par une circulaire du ministre de l'intérieur du 15 juillet 1903 [1] et qui avait pour objet de déterminer le nombre de vieillards, d'infirmes et d'incurables actuellement secourus et le nombre de ceux qui ne l'étaient pas et qui cependant avaient besoin d'assistance. Des tableaux joints à la circulaire, il résulte que la commission sénatoriale avait envisagé la possibilité d'abaisser à soixante-cinq ans la limite d'âge pour les vieillards à assister.

C'est bien l'âge de soixante-dix ans qui fut conservé, en fait, dans la proposition jointe au rapport de M. Paul Strauss, et, bien loin d'étendre l'application de la réforme consacrée par la Chambre, il parut que le texte de la commission sénatoriale avait plutôt tendance, sinon peut-être à restreindre, du moins à atténuer la portée de cette réforme. M. Paul Strauss fixait *a priori* à 40 millions la dépense totale que devait occasionner l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ; puis, il s'attachait à démontrer que cette somme, élevée au cours du rapport à 43 millions, était suffisante pour couvrir les frais occasionnés par un nombre raisonnable d'assistés, soit 190 000.

« Suivant, disait-il, que l'on est plus ou moins enclin à répandre largement les secours publics, on assigne une limite plus ou moins élevée au minimum de subsistance qui devrait être assuré à tout être humain, et l'augmentation de ce minimum a pour effet de multiplier la clientèle de l'assistance publique... L'extension que pren-

---

1. *Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1903, p. 339.

dra l'exécution du service dépendra non seulement de ce que le texte législatif sera plus ou moins large, plus ou moins libéral, mais encore de ce que le gouvernement et l'administration tiendront plus ou moins la main à ce que l'assistance soit donnée avec mesure. »

M. Paul Strauss, invoquant l'exemple de la loi sur l'assistance médicale gratuite (1), estimait que « le gouvernement qui veut contenir l'exécution d'une loi dans les limites d'un crédit sagement mesuré d'avance peut y arriver par des moyens administratifs appropriés, à condition que le texte de la loi n'entraîne pas à dépasser le but ».

En somme, tout en affirmant nettement la nécessité d'une loi d'obligation pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, et consacrant en termes exprès l'assistance obligatoire, le projet élaboré par la commission sénatoriale, moins sans doute d'après le texte même que d'après les développements du rapport, semblait aboutir à une assistance obligatoire dans son principe, mais limitée dans son application.

Il ne paraît pas utile de reproduire ici le texte de la commission sénatoriale (2) qui, sauf quelques modifications indiquées plus loin, est devenu la loi du 14 juillet 1905. Mais il convient de signaler que l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources n'a plus tout à fait le caractère que lui avait reconnu la Chambre des députés (3).

Il n'est plus question d'un service de solidarité sociale « pouvant englober, dit M. Strauss (p. 31 du rapport), d'autres ayants droit que les indigents proprement dits ». Les ayants droit (4) disparaissent du texte de la commission sénatoriale; ils sont remplacés par les assistés ou les personnes en situation d'être assistées. L'obligation

1. La loi du 15 juillet 1893 ne paraît pas comporter, ni dans son texte ni dans son esprit, une limitation quelconque, soit pour le nombre des assistés, soit pour le montant de la dépense. — Voir aussi rapport de M. Milliès-Lacroix présenté au nom de la commission sénatoriale des finances (*Impr. du Sénat*, n° 331), pages 17 et suivantes.

2. Voir dans la *Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1905, page 97, le texte intégral de la proposition de la commission sénatoriale.

3. Comme modification de détail, on peut noter que la proposition de la commission sénatoriale supprime les dispositions édictées par les articles 1 et 20 de la proposition votée à la Chambre et destinées à avantager les mères de famille, à encourager l'épargne et la prévoyance des assistés ayant eu à supporter des charges de famille. « La commission n'a pas cru que ces encouragements, d'ailleurs si légitimes, eussent leur place dans la loi actuelle... D'autres moyens, plus efficaces, de venir en aide aux familles nombreuses et d'assurer l'assistance maternelle, doivent être employés pour lutter contre la dépopulation » (Rapport de M. Strauss, p. 48).

4. Le terme « ayant droit » a cependant été conservé dans l'article 20 de la loi de 1905, par une heureuse inadvertance, selon la remarque de M. Millerand (Chambre des députés, séance du 12 juillet 1905).

de l'assistance est édictée dans des termes empruntés à la loi sur l'assistance médicale gratuite.

L'assistance est obligatoire, mais seulement en ce sens qu'il y a devoir pour la collectivité, il n'y a plus reconnaissance d'un droit pour l'individu (1).

La dépense reste communale en principe et l'organisation du service continue à être départementale.

Le rapport de M. Paul Strauss, déposé sur le bureau du Sénat le 23 février 1904, fut renvoyé pour avis à la commission sénatoriale des finances.

Dans la séance du 16 décembre 1904, M. Milliès-Lacroix a rapporté l'avis de la commission des finances (*Impr. du Sénat*, n° 331); en voici la conclusion :

« Dans l'état de nos finances, en présence de l'extension constante des divers services, civils, militaires, maritimes et coloniaux; en présence de l'accroissement automatique des dépenses occasionnées par les lois qui ne sont pas encore parvenues à la période de leur pleine application; en présence des augmentations nouvelles que produiront, à bref délai, les lois en préparation, telles, notamment, que la loi de recrutement, votre commission des finances, sans méconnaître l'intérêt qui s'attache à l'institution du service de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, est d'avis que la charge annuelle de 17 millions, qui en résulterait pour l'État — sans préjudice des charges considérables qui incomberaient aux communes et aux départements — ne saurait trouver place dans le budget que si elle était compensée par des ressources correspondantes. »

Dans son rapport qui a motivé cet avis, M. Milliès-Lacroix s'est attaché, en faisant état des résultats d'enquêtes effectuées par le ministère de l'intérieur (juillet et octobre 1904), à dégager des évaluations proposées les conséquences financières que lui a paru devoir entraîner l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Au terme de cette étude méthodique et consciencieuse, M. Milliès-Lacroix estimait à 350 000 le nombre des futurs bénéficiaires de la loi; à 89 754 000 fr. la dépense totale et à 66 700 000 francs la dépense nette à demander à l'impôt (2).

1. La personne en situation d'être assistée conserve cependant les moyens légaux (reconnus par la Chambre des députés) de faire valoir sinon son droit, du moins ses titres à l'assistance.

2. Par un mode de calcul un peu différent, les articles que j'ai publiés sur la question dans la *Revue générale d'administration* (juillet et décembre 1903, octobre et novembre 1904) et qui ont paru en brochure (1905, libr. Berger-Levrault et Cie), aboutissaient à des conclu-

Le texte, élaboré par la commission spéciale du Sénat au rapport de M. Paul Strauss, vint en discussion le 8 juin 1905; d'accord avec le gouvernement, la commission, par l'organe de son président, M. Émile Labiche, demanda que l'urgence ne fût pas déclarée, à raison de l'importance considérable de cette loi organique, « qui comporte de très nombreuses dispositions dont l'application peut rencontrer bien des difficultés ». Il en a été ainsi décidé : la discussion et le vote de la proposition, en première délibération, ont occupé les séances du Sénat des 8, 9, 15, et 16 juin 1905.

La séance du 8 juin a été consacrée à la discussion générale ; puis, à l'occasion de l'article 1, le Sénat a eu à se prononcer sur deux contre-projets, présentés, le premier, par M. Guyot (du Rhône), le second, par M. Lourties.

Le contre-projet de M. Guyot tendait à substituér à l'article 1, consacrant le principe de l'assistance obligatoire, l'addition suivante à l'article 43 de la loi du 29 mars 1897, modifié par l'article 61 de la loi du 30 mars 1902 :

« Dans le cas où une commune se refuserait à secourir un ou plusieurs vieillards septuagénaires, ou des infirmes indigents, les intéressés pourront se pourvoir auprès du préfet, qui, sur l'avis conforme du conseil général, infligera un blâme ou même imposera d'office, s'il y a lieu, ladite commune. »

Le principe de l'obligation de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables était ainsi mis en échec ; l'assistance facultative était maintenue, avec un correctif insuffisant, subordonné à l'agrément des conseil généraux.

C'est ce que s'attachèrent à faire ressortir M. Labiche, président, et M. Paul Stauss, rapporteur de la commission sénatoriale. Les déclarations de M. Paul Strauss, notamment, dissipèrent les doutes qu'auraient pu faire naître certains passages de son rapport et affirmèrent très nettement la nécessité de donner un caractère obligatoire au nouveau service d'assistance, afin que les vieillards, les infirmes et les incurables privés de ressources pussent être réellement secourus.

Par 182 voix contre 74, le Sénat repoussa le contre-projet de

---

sions se rapprochant assez sensiblement, du moins pour partie, des évaluations que devait dégager M. Milliès-Lacroix. Je proposais les chiffres suivants : 385 000 pour le nombre des assistés ; 84 660 000 fr. pour la dépense totale ; 38 500 000 fr. pour la dépense nette à demander à l'impôt. — Sur ce dernier point, la différence est considérable : l'écart provient notamment de ce que le rapport de la commission sénatoriale des finances a réduit de 36 à 24 millions le concours à attendre des établissements de bienfaisance et n'a pas cru devoir faire état de la diminution des charges, au point de vue de l'assistance, qu'il est permis d'escompter de l'application de la loi en préparation sur les retraites ouvrières.

M. Guyot. — Ce vote décidait implicitement de l'adoption de la proposition de loi d'assistance obligatoire. En fait, à la séance du 9 juin, M. Lourties retirait son contre-projet, qui s'inspirait des systèmes d'assistance facultative et, donnant corps à des réserves contenues dans le rapport de M. Paul Strauss, disposait notamment (art. 24) que « l'État ne pourra subventionner par département un nombre d'assistés supérieur à 5 °/₀₀ de la population ». Le texte même de la commission sénatoriale était ensuite voté, avec plusieurs modifications portant sur les points suivants : suppression du paragraphe de l'article 1 prévoyant l'assimilation des étrangers aux Français dans le cas de traité d'assistance réciproque ; obligation pour l'intéressé de former une demande écrite afin de faire valoir ses titres à l'assistance ; rétablissement du minimum intangible de 60 fr. (voté par la Chambre, mais non proposé par la commission sénatoriale), qui n'entre pas en décompte pour la déduction des ressources provenant de l'épargne [1] ; non-déduction, même pour partie, des ressources provenant des œuvres de bienfaisance privée, à raison de la difficulté de déterminer ces ressources et de définir ces œuvres ; changement apporté à la répartition des charges par suite de l'adoption de nouveaux barèmes qui font passer, des communes à l'État, la plus grosse partie de la dépense ; suppression de la dispense des droits de mutation pour les dons et legs faits en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Le Sénat décidait ensuite, le 14 juin 1905, qu'il passerait à une deuxième délibération.

La seconde délibération, qui a occupé la majeure partie des séances du 6 et du 7 juillet, a déterminé encore quelques modifications qui ont eu pour objet : de préciser les droits du conseil municipal dans la désignation des bénéficiaires ; d'adjoindre à la commission cantonale d'appel un membre supplémentaire représentant l'administration, plus un délégué des bureaux d'assistance et un délégué des sociétés de secours mutuels du canton ; de bien affirmer la possibilité de convertir l'allocation mensuelle en secours en nature pour tout ou partie ; de réduire de 8 à 5 fr. le minimum de l'allocation mensuelle ; de n'admettre que les ressources fixes et permanentes comme ressources de la bienfaisance privée qui entrent en décompte jusqu'à concurrence de moitié ; de

---

1. Mais le Sénat (séance du 16 juin), conformément aux propositions de sa commission, n'admit pas la disposition suivante votée par la Chambre : « ... Cette quotité (n'entrant pas en décompte) est élevée de 60 à 120 fr. pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. » Ce paragraphe n'a été adopté par le Sénat qu'à la seconde délibération (voir *infra*, p. 42).

rétablir, en faveur des assistés justifiant avoir élevé trois enfants au moins jusqu'à l'âge de seize ans, l'élévation, de 60 à 120 fr., de la fraction intangible des revenus provenant de l'épargne, qui n'entre pas en décompte ; enfin, de remanier le tableau C, relatif à la contribution directe de l'État aux communes, où le coefficient d'indigence excède la normale de 10 °/₀₀.

Dès après le vote du Sénat, la proposition de loi fut transmise à la Chambre des députés. Au rapport de M. Puech (*Impr. de la Chambre,* VIIIe législature, n° 2610), la Chambre des députés déclara l'urgence (12 juillet) et passa immédiatement à la discussion. Le débat donna lieu à une joute oratoire très remarquable entre M. Mirman, insistant pour que la Chambre restituât au projet le caractère d'œuvre de solidarité nationale qu'elle avait entendu lui imprimer, et M. Jaurès, conseillant de consolider ce qui était acquis et s'efforçant de montrer qu'il s'agissait surtout d'une différence de mots. La Chambre se rangea à cette dernière manière de voir et, le 13 juillet 1905, elle adoptait à l'unanimité le texte du Sénat.

III

APPLICATION DE LA LOI DU 14 JUILLET 1905

La loi fut promulguée au *Journal officiel* du 16 juillet 1905, avec la date du 14 juillet, jour de la Fête nationale.

Dès le 29 juillet, une circulaire du ministre de l'intérieur appelait l'attention des préfets, bien que la loi ne fût applicable qu'à partir du 1er janvier 1907, sur l'importance de la réforme réalisée, sur les mesures préparatoires à prendre pour lui faire produire, à la date fixée par le législateur, tous ses effets utiles. Cette circulaire marque avec netteté les différences entre le système des pensions facultatives de vieillesse et d'invalidité et le régime d'assistance obligatoire consacré par la loi de 1905 ; et ce passage de la circulaire doit ici trouver place :

« D'abord, de facultative pour les municipalités et les conseils généraux, l'assistance devient légalement obligatoire ; la dépense pourrait être imposée, s'il en était besoin, aux collectivités du domicile de secours (art. 27 et 28), et cela dans la mesure reconnue indispensable (art. 10, 14, 15, 20, deuxième paragraphe). Non seulement l'autorité supérieure est armée à cet effet contre des inerties ou des résistances que je ne veux pas prévoir, mais la loi confère aux malheureux, dont elle précise la situation, le droit d'en appeler du conseil municipal

à une commission cantonale (art. 9 et 11), avec un second recours devant une commission centrale (art. 11 et 12), ou bien de la commission départementale à cette même commission centrale (art. 14 et 15) quand il s'agira de personnes ayant le domicile de secours départemental.

« Le concours de l'État n'est plus limité par la proportion de deux assistés pour 1 000 habitants ; ce concours augmentera au contraire par voie de subvention directe à la commune si la proportion de 10 °/₀₀ est dépassée (barème C).

« Bénéficieront de l'assistance non seulement les vieillards, infirmes et incurables dénués de ressources qui ont un domicile de secours, soit communal, soit départemental, mais aussi ceux qui n'ont point de domicile de secours, s'ils se trouvent dans les autres conditions précisées par l'article 1 de la loi.

« L'assistance ne se traduira plus uniquement par l'allocation de pensions de secours à domicile. Si ce mode doit rester la règle parce qu'il est préférable de beaucoup au point de vue moral et au point de vue économique, on doit reconnaître que pour certains il est impraticable : pour ceux-là l'hospitalisation s'impose. Le législateur a prévu l'assistance hospitalière (art. 19, 22, 23, 24), plus spécialement, pour des raisons qui seront exposées plus tard, à l'égard des bénéficiaires dépourvus de tout domicile de secours (art. 25).

« La proportion dans laquelle le concours financier de l'État est acquis aux communes et aux départements se trouve grandement modifiée à l'avantage de ces deux collectivités. Les barèmes *A* et *B* annexés à la nouvelle loi font très large, vous le remarquerez, la part imposée au Trésor public, à ce point que sur une pension de 100 fr. constituée dans une commune pauvre, appartenant à un département pauvre, l'État payera 85 fr. 50, le département n'ayant à payer que 4 fr. 50 et la commune 10 fr. Actuellement la charge se divise ainsi dans les mêmes circonstances : État, 58 fr. ; — département, 24 fr. ; — commune, 18 fr. Les échelons sont calculés, non plus d'après la valeur du centime global ou kilométrique, mais d'après celle du centime démographique, c'est-à-dire en relation avec le chiffre de la population, soit de la commune, soit du département envisagé. Enfin, un tableau *C* tient compte du coefficient de la population indigente de chaque commune en lui ouvrant droit à une subvention complémentaire de l'État, si le nombre des assistés dépasse la normale estimée 10 pour 1 000 habitants, et en graduant l'importance de ce complément au fur et à mesure que le chiffre des assistés excède ce rapport. »

En fait, à la session d'août 1905, les conseils généraux se bornèrent à nommer des commissions d'étude, chargées de préparer la mise à exécution, dans chaque département, des dispositions de la loi du 14 juillet 1905, dont l'application était retardée par l'article 41 au 1er janvier 1907. Cet ajournement, introduit par le Sénat, était nécessité, comme l'a expliqué le ministre de l'intérieur à la Chambre (1re séance du 12 juillet 1905), par la proximité de la session des conseils généraux et l'impossibilité dans laquelle on eût été de pourvoir aux moyens financiers dès le début de l'année 1906.

Deux points essentiels étaient à régler : l'organisation administrative — et l'organisation financière du nouveau service.

Mais une question préjudicielle se posait, dont la solution commandait toutes instructions ultérieures aussi bien au point de vue purement administratif qu'au point de vue comptable : le service de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables devait-il constituer un service départemental ou un service communal ?

« Il a paru au gouvernement que, sinon le texte, du moins l'esprit de la loi, inspirée évidemment de celle de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, comportait l'institution d'un service départemental(1). »

Ainsi en a décidé le décret du 14 avril 1906(2) portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 juillet 1905. Ce décret, délibéré en Conseil d'État (séances des 5 et 10 avril 1906) sur le rapport présenté par M. Tardit, maître des requêtes, au nom des sections réunies de l'intérieur et des finances, avait été préparé par une commission instituée auprès du ministère de l'intérieur par arrêté du 6 novembre 1905. Il détermine, conformément à l'article 21 de la loi, les règles de comptabilité à appliquer au service.

Ce service est départemental. Mais, en l'absence d'une disposition législative spéciale, le service de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ne peut avoir une individualité budgétaire, il s'incorpore simplement au budget départemental, où sont centralisées ses recettes et ses dépenses(3). C'est bien en quelque sorte, cependant, un budget-annexe, car des états annexés au

---

1. *Bulletin annoté des lois et décrets*, 1906, p. 155, note sous le décret du 14 avril 1906. — Cf., dans le même sens, mon rapport au conseil supérieur de l'assistance publique, fascicule 101, p. 12.

2. Voir *infra, Annexes*.

3. Comme conséquence, le décret, dans son article 2 consacré aux recettes, ne fait pas mention de la subvention départementale.

budget départemental font ressortir en recettes et en dépenses les opérations du service.

Le décret du 14 avril 1906 fut presque immédiatement suivi de l'envoi aux préfets de la circulaire ministérielle portant la date du 16 du même mois (1) et complété par la circulaire ministérielle du 18 août 1906 (2) : la première circulaire avait trait à l'organisation administrative, la seconde à l'organisation financière du service.

D'autre part, dès le 1er février 1906, le ministre de l'intérieur avait renvoyé à l'examen des deuxième et troisième sections réunies du conseil supérieur de l'assistance publique :

1° Un projet de règlement départemental du service;

2° Un projet de traité à passer pour l'entretien, dans les hospices privés, des bénéficiaires de la loi de 1905;

3° Un projet de traité pour leur placement et leur entretien chez des particuliers.

Délibérés dans les séances des 8 février, 1er, 3 et 5 mars 1906 (3), ces projets furent annexés à la circulaire du 16 avril, qui fournit ainsi aux administrations préfectorales et aux conseils généraux, en même temps que des instructions complètes et détaillées sur toutes les dispositions de la loi de 1905, les moyens pratiques de l'appliquer et de la mettre en œuvre.

Aussi, dès la session d'avril 1906, les conseils généraux ne manquèrent pas, sinon de terminer complètement leur travail d'organisation départementale du service, du moins de revoir l'avant-projet de leurs commissions d'études, de leur donner, de concert avec les administrations préfectorales, des directions nouvelles ou complémentaires, de tout préparer en un mot pour que la session d'août pût permettre la consécration et la ratification des études antérieures et des travaux acquis.

Mais la session d'août des conseils généraux, qui comporte le vote du budget départemental et qui impliquait par là même, en 1906, l'examen des voies et moyens pour l'exécution de la loi de 1905, devait être précédée d'instructions émanant de l'administration centrale au point de vue de l'organisation financière, de même que l'organisation administrative et la session d'avril avaient motivé la circulaire du 16 avril.

C'est la circulaire du 18 août 1906 qui a tracé les règles à suivre

---

1. Voir *infra, Annexes*.

2. Voir *infra, Annexes*.

3. Les deux premiers sur mon rapport, le troisième sur le rapport de M. Charles Brunot, inspecteur général des services administratifs.

pour l'organisation financière du service (1). — Conformément aux principes généraux de comptabilité, le décret du 14 avril 1906 renvoie à un arrêté, à concerter entre le ministre de l'intérieur et le ministre des finances, la détermination : 1° du modèle de bon prévu par l'article 7 du décret pour le payement de l'allocation mensuelle; 2° des pièces justificatives en recettes et en dépenses du nouveau service.

Ces questions, d'une importance essentielle, firent l'objet de la circulaire du 18 août, préparée par les soins du ministère de l'intérieur, mais après entente avec le ministère des finances : et de cet échange de vues, aboutissant à un accord entre les deux administrations intéressées, résultait le concert prévu par le décret du 14 avril et qui devait sanctionner définitivement en la forme l'arrêté interministériel du 27 décembre 1906.

Toutes instructions utiles étaient ainsi données par l'administration centrale : les administrations préfectorales et les conseils généraux n'avaient plus qu'à en faire application dans chaque département, quand la recherche des voies et moyens, pour la participation financière de l'État aux dépenses du service, fut sur le point d'apporter quelque trouble à l'organisation définitive et de mettre obstacle à l'exécution intégrale de la loi du 14 juillet 1905.

Dans son projet primitif de budget pour 1907, le gouvernement demandait au Parlement l'ouverture d'un crédit de 10 millions pour assurer l'application de la loi de 1905 : il ne pouvait s'agir, en ces conditions, que d'une application partielle.

Après l'enquête de 1903, le Sénat, comme il a été indiqué plus haut, avait admis, sur rapport de M. Milliès-Lacroix, présenté au nom de la commission des finances, que l'application intégrale de la loi entraînerait — non compris les subventions pour constructions et appropriations d'hospices (art. 32) — une dépense annuelle de 68 millions à répartir ainsi :

Communes	18 millions.
Départements.	11 —
État	37 —

A la suite d'une nouvelle enquête effectuée en 1906 et reposant sur des données plus précises, puisque déjà le taux des allocations

1. Dans cette esquisse rapide de l'action administrative qui prépare l'exécution de la loi, nous devons négliger les circulaires ministérielles d'importance secondaire, quoique appréciable, qui, sur tel ou tel point de détail, ont apporté une utile contribution à la mise en train du service : elles seront citées à leur place dans le commentaire des articles, et elles sont reproduites aux *Annexes*.

mensuelles était arrêté par la plupart des conseils municipaux, le ministère de l'intérieur évaluait la dépense annuelle à 48 millions [1], dont 51 °/₀, soit 24 millions et demi environ incomberaient à l'État.

A la vérité, pour la première année d'application de la loi, une atténuation de la dépense était à prévoir. En effet, la jouissance de l'allocation commence (art. 21) du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'assistance. Cette délibération est prise pour les assistés à domicile de secours communal par le conseil municipal, pour ceux à domicile départemental par la commission départementale (art. 14), pour les autres par le ministre de l'intérieur après avis de la commission centrale (art. 16). Ces délibérations sont échelonnées entre le 15 février et le 1er avril. La loi ne s'applique donc en 1907 que pour dix mois au maximum; une réduction de deux douzièmes au moins peut être admise sur l'annuité normale.

Même ainsi réduite, la dépense probable incombant à l'État équivalait au moins au double du crédit de 10 millions, proposé dans le budget primitif de 1907. La limitation de la dépense de l'État à un chiffre déterminé, soit à 10 millions, pouvait s'autoriser d'une idée précédemment émise par M. Paul Strauss, rapporteur de la loi au Sénat (voir *supra*, p. 38), et aussi du texte même de l'article 33, lequel dispose que « pour les années 1907, 1908, 1909, la loi de finances de chaque exercice déterminera la somme que le ministre de l'intérieur sera autorisé à engager pour les subventions allouées aux départements et aux communes ». Mais l'État n'a

1. Cette dépense annuelle de 48 millions était ainsi obtenue :

A. *Allocations mensuelles :*

30 700 mensualités à 5 fr.	1 842 000 fr.		
61 200 — à 8 fr. 50 (moyenne) .	6 242 400		
70 000 — à 12 fr. 50 (moyenne).	10 500 000	39 755 400 fr.	
79 100 — à 17 fr. 50 (—).	16 611 000		
19 000 — à 20 fr. (moyenne) . .	4 560 000		
260 000 mensualités à 12 fr. 75 (moyenne).	39 755 400 fr.		

B. *Hospitalisations* (c'est-à-dire hospitalisations autres que celles qu'à titre gratuit doivent faire les hospices en vertu de l'article 31) : 34 100 à 1 fr. 12 par jour :

34 100 × 1f 12 × 365 = 13 940 000 fr.	13 940 000 fr.
Ensemble.	53 695 000 fr.
A déduire : ressources spéciales (contribution des hospices et des bureaux de bienfaisance)	5 720 000 fr.
Reste à répartir entre communes, départements, État	47 975 000 fr.

Soit 48 millions en chiffres ronds.

aucun moyen de restreindre le nombre de personnes dont les droits à l'assistance auront été légalement reconnus, et, en ce qui concerne l'hospitalisation, le prix de journée ne peut être influencé par une décision ministérielle. Il avait donc été admis que c'était seulement en réservant l'approbation ministérielle prévue par l'article 20 à certains taux d'allocations mensuelles et en la refusant à d'autres que pouvait être mis en œuvre l'article 33 pour contenir les dépenses d'État dans une limite fixée à l'avance. Le ministre des finances avait reconnu que, étant donné un crédit de 10 millions, il était indispensable d'arrêter à la quotité de 5 fr. le taux de l'allocation mensuelle (1).

Par télégramme-circulaire du 10 juillet 1906, le ministre de l'intérieur faisait connaître aux préfets qu'en présence des nécessités budgétaires, il ne pourrait, usant de la faculté qui lui est donnée par l'article 20, donner son approbation aux taux d'allocation mensuelle votés par les conseils municipaux que jusqu'à concurrence de 5 fr.

La commission du budget de la Chambre des députés, saisie de l'examen du budget de 1907, s'émut très vivement de la limitation ainsi apportée par le gouvernement à l'application de la loi de 1905. Le vœu unanime de la commission du budget, « considérant comme un devoir strict l'application intégrale, à partir du 1er janvier 1907, de la loi du 14 juillet 1905 », fit le sujet d'une délibération du conseil des ministres : le ministre des finances consentit à relever de 10 à 23 millions le montant du crédit prévu au budget de l'État pour l'application de la loi de 1905, et le ministre de l'intérieur put, dès le 1er août 1906, adresser aux préfets une circulaire télégraphique annulant la dépêche du 10 juillet, et dont les premières lignes doivent être ici reproduites : « Je suis très heureux de vous faire connaître, disait la circulaire, que, d'accord avec l'unanimité de la commission du budget de la Chambre, et après examen

1. Reprenons, avec l'allocation mensuelle uniformément fixée à 5 fr., les calculs de la note de la page précédente.

A. *Allocations mensuelles :*	
260 × 5 × 12	15 600 000 fr.
B. *Hospitalisations*	13 940 000
Ensemble	29 540 000 fr.
A déduire : ressources spéciales	5 720 000
Reste à répartir	23 820 000 fr.

Dont 51 %, soit 12 148 200 fr., à la charge de l'État, et, avec la déduction de deux douzièmes, 10 millions en chiffres ronds pour 1907.

approfondi de la question au triple point de vue budgétaire, politique et social, le conseil des ministres a décidé que, en dépit de l'article 33, la loi de 1905 sur l'assistance serait appliquée intégralement dès 1907... Cette loi sociale produira donc dès 1907 son plein effet si, comme j'ai tout lieu de l'espérer, le Parlement ratifie les dispositions concordantes de la commission du budget et du gouvernement. »

Ce point ainsi précisé, et il était d'une importance essentielle, les conseils généraux [1] mirent à profit la session d'août 1906 pour mener à bonne fin et en quelque sorte à pied d'œuvre le travail de mise en train de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Avec une bonne volonté complète qui fait bien augurer de l'avenir du nouveau service d'assistance, les assemblées départementales ont réglé les diverses questions qui se rattachent à l'exécution de la loi de 1905 : élaboration et vote du règlement départemental, examen et approbation (ou refus d'approbation) des taux d'allocation mensuelle arrêtés par les conseils municipaux, établissement de la liste des hospices publics qui seront tenus de recevoir les assistés et avis à donner aux préfets pour la fixation du prix de journée dans ces établissements, choix des maisons hospitalières privées où les assistés pourront être envoyés, approbation des traités passés avec les établissements privés, réglementation des conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères, vote du budget départemental avec les crédits nécessaires au fonctionnement du futur service et aussi, le cas échéant, avec les crédits afférents au maintien provisoire, au début de 1907, des anciennes pensions facultatives de vieillesse et d'invalidité (lois de 1897 et de 1902) [2].

---

1. Dans quelques départements de la région du Midi, la session fut, à raison des fortes chaleurs, ajournée à l'automne, au mois d'octobre 1906.

2. Cet exposé historique se termine au 1er janvier 1907, date d'application de la loi du 14 juillet 1905. Au cours du COMMENTAIRE seront indiqués les compléments et modifications intervenus postérieurement à cette date : décret du 30 mars 1907 portant règlement d'administration publique pour l'adaptation de la loi de 1905 aux conditions particulières de la ville de Paris et de l'assistance publique à Paris (art. 37); — décret du 22 novembre 1907 relatif au visa des bons d'allocation mensuelle (art. 21); — loi de finances du 31 décembre 1907 qui modifie profondément le caractère de la loi de 1905 en supprimant pour les septuagénaires l'obligation d'établir l'incapacité de travail (art. 1) et la non-déduction des produits du travail (art. 20), et en ramenant au maximum prévu par la loi du 15 juillet 1893 la contribution des communes aux dépenses du nouveau service (art. 27).

Mais il n'est pas sans intérêt de noter dès à présent les résultats de l'enquête prescrite par la circulaire du ministre de l'intérieur du 13 juillet 1907 et qui peuvent être utilement rapprochés des évaluations précédentes :

Dès 1907, sa première année d'exécution, la loi de 1905 s'applique à 340 610 assistés, dont

338 523 ayant un domicile de secours communal, et 2 087 ayant un domicile de secours départemental (le nombre des assistés sans domicile de secours ni communal ni départemental est très restreint et ne paraît pas devoir, en 1907, dépasser 250).

Ces 340 610 assistés se répartissent ainsi d'après le mode d'assistance dont ils bénéficient :

MODES D'ASSISTANCE	NOMBRE D'ASSISTÉS
Allocation mensuelle à domicile	298 840
Hospitalisation { gratuitement (art. 31 de la loi)	17 459
Hospitalisation { à la charge du service	23 822
Placement familial	456
Logis seulement	33
Total	340 610

Soit, en chiffres ronds, 300 000 assistés à domicile et 41 000 hospitalisés.

Pour 1907, l'enquête permet de conclure à une dépense probable de 51 610 000 fr., se répartissant ainsi :

Montant approximatif des dépenses déjà effectuées ou à effectuer jusqu'au 31 décembre 1907

Pour les allocations mensuelles à domicile	41 054 000f
Pour l'hospitalisation	9 697 000
Pour les autres modes d'assistance	158 000
Pour les frais de transport et de certificats médicaux (art. 26 de la loi)	149 000
Pour les frais d'administration départementale	552 000
Total des dépenses	51 610 000f

Mais, de ce chiffre de 51 610 000 fr., il convient de déduire une somme de 2 614 000 fr. représentant le montant probable du produit des ressources prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 27 et à l'article 30 de la loi de 1905. La dépense nette à répartir entre les communes, les départements et l'État est dès lors de 48 996 000 fr.

L'application des barèmes A et B donne la répartition suivante entre les trois collectivités intéressées :

Part des communes	15 437 000f
Part des départements	8 016 000
Part de l'État	25 543 000
	48 996 000f

Mais la dépense à la charge de l'État doit être majorée :

1° Par suite de l'application du barème C (subvention directe et complémentaire aux communes) d'une somme de	2 090 500f
qui vient en atténuation de la dépense incombant aux communes;	
2° Des frais afférents aux assistés sans domicile de secours, soit une dépense d'environ	53 500
	2 144 000f

La répartition définitive serait donc ainsi fixée :

Part des communes (15 437 000 — 2 090 500)	13 346 500f
Part des départements	8 016 000
Part de l'État (25 543 000 + 2 090 500 + 53 500)	27 687 000
Total général	49 049 500f

En fait, afin d'assurer la participation financière de l'État, il a été ouvert au budget du ministère de l'intérieur un crédit de 23 millions de francs pour 1907 et de 30 500 000 fr. pour 1908.

LOI DU 14 JUILLET 1905

RELATIVE A

L'ASSISTANCE OBLIGATOIRE

AUX VIEILLARDS

AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

PRIVÉS DE RESSOURCES

(Promulguée au « Journal officiel » du 15-16 juillet 1905)



TITRE I

ORGANISATION DE L'ASSISTANCE

ART. 1

Tout Français privé de ressources, soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi [1].

ART. 2

L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours

1. Texte modifié conformément à l'article 35 de la loi de finances du 31 décembre 1907.

communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'État.

La commune et le département reçoivent, pour le payement des dépenses mises à leur charge par la présente loi, les subventions prévues au titre IV.

Art. 3

Le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893 ; toutefois, le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède.

Les enfants assistés, infirmes ou incurables, parvenus à la majorité, ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartenaient, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.

Art. 4

La commune, le département ou l'Etat, qui a secouru, par un des modes prévus au titre III de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances, jusqu'à concurrence d'une année de secours.

La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant cinq ans ; mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par les articles 2 et 3.

ART. 5

La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours s'il y a lieu, et avec le bénéfice, à leur profit, de la loi du 10 juillet 1901, soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même code.

Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

ART. 6

Le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est organisé, dans chaque département, par le conseil général délibérant dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

Si le conseil général refuse ou néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

TITRE II

ADMISSION A L'ASSISTANCE

ART. 7

Chaque année, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, le bureau d'assistance dresse

la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1 et résidant dans la commune, ont fait valoir, dans leur demande écrite, leurs titres au service d'assistance institué par la présente loi. Il propose en même temps le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux, et, si ce mode de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité de l'allocation mensuelle à leur accorder. La liste préparatoire ainsi dressée est divisée en deux parties : la première, comprenant les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont leur domicile de secours dans la commune; la seconde, ceux qui ont leur domicile de secours dans une autre commune, ou qui n'ont que le domicile de secours départemental, ou qui n'ont aucun domicile de secours.

Une copie de cette liste, accompagnée de toutes les demandes d'admission à l'assistance, est adressée au conseil municipal; une autre est envoyée au préfet.

Il est procédé à la revision de la liste un mois avant chacune des trois autres sessions du conseil municipal, et en cas de besoin dans le cours de l'année.

A défaut par le bureau de dresser cette liste, elle est établie d'office par le conseil municipal.

Art. 8

Le conseil municipal, délibérant en comité secret sur la totalité des demandes préalablement soumises au bureau d'assistance, qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune et règle les conditions dans lesquelles elles seront assistées soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier.

Art. 9

La liste ainsi arrêtée par le conseil municipal est déposée au secrétariat de la mairie, et avis de ce dépôt est donné par affiches aux lieux accoutumés.

Une copie de la liste est en même temps adressée au préfet du département.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout vieillard, infirme ou incurable dont la demande a été rejetée par le conseil municipal peut présenter sa réclamation à la mairie; dans le même délai, tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste.

Le même droit appartient au préfet et au sous-préfet.

Art. 10

Les décisions du conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.

Art. 11

Il est statué par décision motivée, dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission.

Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au préfet et au maire, qui opèrent sur la liste les additions ou les retranchements prononcés et en donnent également avis aux parties intéressées.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale instituée par l'article 17. Ce recours n'est pas suspensif.

ART. 12

Dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la commission cantonale mentionnée à l'article précédent.

A défaut par la commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué, dans le délai de deux mois, par la commission centrale.

ART. 13

Dès la réception des listes mentionnées à l'article 7, le préfet invite les conseils municipaux des communes où les postulants ont leur domicile de secours, à statuer à leur égard dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants.

Il invite la commission départementale à statuer, conformément à l'article 14, à l'égard de ceux qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département.

Il transmet, enfin, avec son avis et les pièces justificatives, aux préfets des départements intéressés, les noms des postulants ayant leur domicile de secours, soit communal, soit départemental, dans un autre département et, au ministre de l'intérieur, les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

Art. 14

La commission départementale prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont le domicile de secours départemental; elle règle les conditions dans lesquelles ils seront assistés. Ses décisions sont provisoirement exécutoires. Toutefois, le conseil général peut les réformer.

En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer dans le délai de deux mois, soit par la commission départementale, soit par le conseil général, l'intéressé peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale. Le même droit appartient au préfet.

Art. 15

Sont également susceptibles de recours les décisions de la commission départementale et du conseil général relatives au taux de l'allocation mensuelle.

Art. 16

L'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui n'ont aucun domicile de secours est prononcée par le ministre de l'intérieur, sur l'avis de la commission instituée par l'article suivant.

ART. 17

Une commission centrale composée de quinze membres du conseil supérieur de l'assistance publique élus par leurs collègues et de deux membres du conseil supérieur de la mutualité élus par leurs collègues statue définitivement sur les recours formés en vertu des articles 11, 14 et 15 et donne son avis sur l'admission à l'assistance de l'État.

ART. 18

L'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.

Le retrait est prononcé, suivant les cas, par le conseil municipal, la commission départementale ou le ministre de l'intérieur. Il donne lieu aux mêmes recours.

TITRE III

MODES D'ASSISTANCE

ART. 19

Les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental reçoivent l'assistance à domicile. Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans un établissement privé ou chez des particuliers ou, enfin, dans les établissements publics ou privés où le logis seulement,

et indépendamment d'une autre forme d'assistance, leur est assuré.

Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif.

Art. 20

L'assistance à domicile consiste dans le payement d'une allocation mensuelle.

Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune, par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre de l'intérieur.

Il ne peut être inférieur à cinq francs (5 fr.) ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à vingt francs (20 fr.). S'il est supérieur à 20 fr., la délibération du conseil général est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui statue après avis du conseil supérieur de l'assistance publique.

Dans le cas où il excéderait trente francs (30 fr.), l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État prévue au titre IV.

Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas soixante francs (60 fr.). Cette quotité est élevée de 60 fr. à 120 fr. pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en

décompte que jusqu'à concurrence de moitié sans que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de quatre cent quatre-vingts francs (480 fr.).

Les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée entrent seules en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la même limite maximum de 480 fr.

Les ressources pouvant provenir du travail des vieillards de soixante-dix ans n'entrent pas en compte [1]

Art. 21

La jouissance de l'allocation commence du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'assistance.

Le bureau de bienfaisance ou d'assistance décide, suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions; il peut décider que tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature.

L'allocation est incessible et insaisissable. Elle est payée au lieu de résidence de l'intéressé, soit à lui-même, soit, en cas de placement familial, à une personne désignée par lui et agréée par le maire, soit enfin, en cas de secours en nature ou de fractionnement de la mensualité, au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance. Le règlement d'administration publique, prévu à l'article 41, déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service [2].

---

1. L'article 20 a été complété par ce dernier paragraphe en vertu de la loi de finances du 31 décembre 1907 (art. 36).

2. Décret du 14 avril 1906.

Art. 22

Lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou lorsque l'hospice existant est insuffisant, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés choisis par le conseil municipal sur la liste dressée par le conseil général conformément à l'article suivant, soit enfin chez des particuliers.

Art. 23

Le conseil général désigne les hospices et les hôpitaux-hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile.

Le nombre des lits à leur affecter dans ces établissements est fixé, chaque année, par le préfet, les commissions administratives entendues.

Le prix de journée est réglé par le préfet, sur la proposition des commissions administratives et après avis du conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Il est revisé tous les cinq ans.

Au cas où l'hospitalisé dispose de certaines ressources, le prix de journée est dû par la commune, le département ou l'État, qui réalisent à leur profit le montant des déductions prévues à l'article 20.

Art. 24

Le conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir

des vieillards, des infirmes et des incurables, et il approuve les traités passés pour leur entretien.

L'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique.

Le conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères.

ART. 25

Les vieillards, les infirmes et les incurables qui sont dépourvus de tout domicile de secours sont placés dans des établissements publics ou privés désignés par le ministre de l'intérieur, à moins que le préfet ou la commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assistance à domicile ; ils reçoivent, dans ce cas, une allocation fixée dans les limites indiquées à l'article 20.

ART. 26

Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables et les frais de transport des assistés sont supportés, s'il y a lieu, par la commune, par le département ou par l'État, suivant que ceux-ci ont le domicile de secours communal ou départemental, ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours.

Si les assistés n'ont pas leur domicile de secours dans la commune où ils résident, celle-ci fait l'avance de ces frais, sauf remboursement par la commune ou le département à qui incombe l'assistance, ou par l'État.

TITRE IV

VOIES ET MOYENS

Art. 27

Sont obligatoires pour les communes, dans les conditions des articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi.

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide : 1° des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent ; 2° de la participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice ; 3° des recettes ordinaires ; 4° en cas d'insuffisance, d'une subvention du département, calculée conformément au tableau A ci-annexé, et d'une subvention directe et complémentaire de l'État, calculée conformément au tableau C ci-annexé, en ne tenant compte pour le calcul des subventions que de la portion de dépense couverte au moyen de ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois (1).

---

1. L'article 27 de la loi de 1905 a été complété par la disposition suivante résultant de l'article 37 de la loi de finances du 31 décembre 1907 :

« Lorsque l'application des barèmes annexés à la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources imposera à une commune une part plus élevée dans la dépense lui incombant par assisté que celle qui résulterait de l'application des barèmes annexés à la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, cet excédent de charges sera couvert par une subvention complémentaire allouée à la commune.

« La portion de la dépense à couvrir au moyen de cette subvention complémentaire sera répartie entre les départements et l'État, selon le barème B de la loi du 14 juillet 1905. »

Art. 28

Sont obligatoires pour les départements, dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :

1° Les dépenses d'assistance mises à leur charge par les articles 2 et 26;

2° Les subventions à allouer aux communes par application de l'article précédent;

3° Les frais d'administration départementale du service.

En cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus ordinaires disponibles, il est pourvu à ces dépenses à l'aide :

1° D'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois;

2° D'une subvention de l'État, calculée conformément au tableau B ci-annexé, sur la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt.

Art. 29

Indépendamment des subventions à allouer, en vertu des articles précédents, l'État est chargé :

1° Des frais de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'ayant aucun domicile de secours;

2° Des frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la présente loi.

Art. 30

Les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux-hospices possédant, en vertu de fondations ou de libéralités, des biens dont le revenu a été spécialement

affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi, conformément aux conditions de la donation, jusqu'à concurrence dudit revenu.

Art. 31

Les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources propres le permettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où est situé l'établissement et qui ont été désignés pour l'hospitalisation conformément à l'article 19.

La même obligation incombe aux hospices intercommunaux et cantonaux à l'égard des vieillards, des infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés.

Art. 32

L'État contribue, par des subventions, aux dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices nécessitées par l'exécution de la présente loi. Cette contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département, et encore en raison de l'importance des travaux à exécuter conformément à des règles qui seront établies par un règlement d'administration publique.

Si les travaux sont entrepris par plusieurs départements, en conformité des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, ou par un syndicat de communes, la subvention est fixée distinctement pour chacun des départe-

ments et pour chacune des communes participant à la dépense.

Les projets doivent être préalablement approuvés par le ministre de l'intérieur.

La loi de finances de chaque exercice déterminera le chiffre maximum des subventions à accorder pendant l'année.

ART. 33

Pour les trois années 1907, 1908, 1909, la loi de finances de chaque exercice déterminera la somme que le ministre de l'intérieur sera autorisé à engager pour les subventions allouées aux départements et aux communes en exécution de la présente loi.

TITRE V

COMPÉTENCE

ART. 34

Les contestations relatives au domicile de secours sont jugées par le conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirme ou l'incurable a sa résidence.

ART. 35

En cas de désaccord entre les commissions administratives des hospices et le préfet, et entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des hos-

pices et les conseils municipaux sur l'exécution des dispositions contenues aux articles 23, 27, 30 et 31, il est statué par le conseil de préfecture du département où est situé l'établissement.

Art. 36

Les décisions du conseil de préfecture peuvent être attaquées devant le Conseil d'État.

Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère d'avocat.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 37

Un règlement d'administration publique [1] déterminera les conditions d'application de la présente loi à la ville de Paris, en ce qui concerne les articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 30 et 31.

Art. 38

Les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables,

---

1. Décret du 30 mars 1907.

sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

Art. 39

Tout inculpé, aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal, qui prétendra faire valoir ses titres à l'assistance, pourra obtenir, s'il y a lieu, un sursis à la poursuite et être ultérieurement renvoyé, selon les cas, des fins de cette poursuite.

Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de récidive.

Art. 40

Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés.

Sont abrogés les articles 43 de la loi du 29 mars 1897, 61 de la loi du 30 mars 1902 et toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

Art. 41

La présente loi sera applicable à partir du 1er janvier 1907.

Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer son exécution.

Tableaux annexés à la loi relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources

Tableau A

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les communes, dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

VALEUR DU CENTIME COMMUNAL rapporté à la population	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR par les communes au moyen des ressources provenant de l'impôt (art. 27, 4°)	par les départements au moyen de leurs propres ressources et des subventions de l'État conformément au tableau B
	°/o	°/o
Au-dessous de 0f 06	10	90
De 0f 061 à 0f 08	15	85
De 0 081 à 0 10	20	80
De 0 101 à 0 12	25	75
De 0 121 à 0 14	30	70
De 0 141 à 0 16	40	60
De 0 161 à 0 18	50	50
De 0 181 à 0 20	60	40
Au-dessus de 0f 20	70	30

Tableau B

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les départements, dans les conditions prévues au 2° de l'article 28.

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL rapporté à la population (par 100 habitants)	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR par les départements au moyen de ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt (art. 28, 2°)	par l'État
	°/o	°/o
De 5 fr. et au-dessous	5	95
De 5 fr. 01 à 6 fr.	8	92
De 6 fr. 01 à 7 fr.	11	89
De 7 fr. 01 à 8 fr.	14	86
De 8 fr. 01 à 9 fr.	17	83
De 9 fr. 01 à 10 fr.	20	80
De 10 fr. 01 à 11 fr.	25	75
De 11 fr. 01 à 12 fr.	30	70
De 12 fr. 01 à 15 fr.	35	65
De 15 fr. 01 à 18 fr.	40	60
Au-dessus de 18 fr.	50	50

Tableau C

Barème servant à déterminer la subvention directe et complémentaire de l'État aux communes dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

Lorsque, dans une commune, le nombre des assistés dépassera dix par mille habitants (10 ‰), l'État allouera pour cette dépense supplémentaire à cette commune une subvention directe par assisté en surnombre, sans que la charge communale puisse descendre au-dessous de dix pour cent (10 %) de la dépense totale, soit :

Pour un assisté par mille au-dessus de 10 ‰, 10 % de la dépense communale complémentaire.
Pour deux assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 11 % de la dépense communale complémentaire.
Pour trois assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 12 % de la dépense communale complémentaire.
Pour quatre assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 13 % de la dépense communale complémentaire.
Pour cinq assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 14 % de la dépense communale complémentaire.
Pour six assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 15 % de la dépense communale complémentaire.
Pour sept assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 16 % de la dépense communale complémentaire.
Pour huit assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 17 % de la dépense communale complémentaire.
Pour neuf assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 18 % de la dépense communale complémentaire.
Pour dix assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 19 % de la dépense communale complémentaire.
Au-dessus de dix assistés par mille au-dessus de 10 ‰, 20 % de la dépense communale complémentaire.

COMMENTAIRE

DE LA

LOI DU 14 JUILLET 1905

TITRE I

ORGANISATION DE L'ASSISTANCE

Art. 1 (1)

Tout Français privé de ressources, soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

L'article 1 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite précise la portée de la loi en déterminant : 1° les personnes appelées à en bénéficier; 2° les collectivités tenues

---

1. Modifié par la loi de finances du 31 décembre 1907 (art. 35). — L'article 1 de la loi du 14 juillet 1905 était ainsi conçu : « Tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi. » L'incapacité de travail était, d'après ce texte, la troisième condition requise des ayants droit, que ceux-ci fussent soit des vieillards, soit des infirmes ou incurables. Le nouveau texte, comme il sera indiqué plus loin, présume l'invalidité pour les septuagénaires et ne maintient l'obligation d'établir l'incapacité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence qu'au regard des infirmes et des incurables.

de fournir l'assistance ; 3° les conditions dans lesquelles les secours sont donnés.

L'article 1 de la loi de 1905, d'une compréhension moins large, se borne à indiquer les bénéficiaires du nouveau service ; la fixation des collectivités débitrices fait l'objet de l'article 2, et un titre spécial (titre III) est consacré aux divers modes d'assistance.

Sous le bénéfice de cette réserve, qui se réfère surtout à une question de pure forme, et tenant compte aussi de la différence des situations à régler, on ne peut pas ne pas être frappé de la similitude de rédaction de l'article 1 de l'une et de l'autre loi. Ce n'est pas là une coïncidence fortuite.

Le texte voté par la Chambre des députés portait que « tout Français, privé de ressources... *a droit*... au service de solidarité sociale institué sous forme d'assistance obligatoire par la présente loi ». Il y avait là l'affirmation très nette d'un droit individuel, corrélatif du devoir social. Le Sénat, comme il est indiqué dans l'HISTORIQUE (p. 38), a supprimé dans divers articles le terme *ayants droit* que la Chambre avait adopté pour désigner les bénéficiaires du nouveau service, et il a en même temps remplacé dans l'article 1 la rédaction consacrant formellement le droit à l'assistance par un texte moins exprès ayant pour objet, dans la pensée du Sénat, de maintenir l'ancienne distinction entre le droit individuel à l'assistance et le devoir social d'assistance : la collectivité est tenue d'une obligation sanctionnée par la loi, mais l'individu n'a pas de droit à faire valoir.

Cette distinction, qui aurait été conservée dans la loi du 15 juillet 1893 (et c'est là d'ailleurs une opinion très contestable [1]), se trouve encore dans les termes de la loi du 14 juillet 1905, mais elle disparaît en réalité en présence des garanties multiples données à l'individu pour faire reconnaître et sanctionner ses titres, disons mieux : son droit à l'assistance. *Le*

1. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., pages 54-56 et notes.

droit des bénéficiaires de la loi de 1905, dit avec raison la circulaire ministérielle du 16 avril 1906, est confirmé par la faculté, s'il s'agit d'une personne ayant le domicile communal, de réclamer l'inscription auprès du conseil municipal (art. 9), d'appeler de la décision du conseil municipal auprès d'une commission cantonale (art. 11) et de la décision motivée de celle-ci auprès d'une commission centrale (art. 17); enfin d'appeler de la décision de la commission départementale auprès de cette même commission centrale, s'il s'agit d'une personne ayant le domicile départemental (art. 14 et 17).

Cette précision faite, voyons quelles sont, d'après l'article 1, les conditions à remplir pour être admis à l'assistance créée par la loi de 1905. — Ces conditions sont au nombre de quatre ; il faut être : 1° Français ; 2° privé de ressources ; 3° soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable ; 4° incapable de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence (1).

Première condition. — *Être Français.*

La qualité de Français est la première condition requise. Tant qu'il ne s'agit que de bienfaisance, il est loisible d'assimiler les étrangers aux Français; le devoir moral imposé à l'homme d'aider son semblable ne s'arrête pas devant la frontière. Mais quand la loi intervient pour mettre en pratique le principe de la solidarité nationale et, à cette fin, recourt à l'impôt, on ne concevrait pas que les étrangers fussent mis sur le même pied que nos nationaux (2).

---

1. Cette quatrième condition n'est plus requise que des infirmes et des incurables, depuis la loi du 31 décembre 1907, qui consacre une présomption absolue d'incurabilité au profit des septuagénaires.

2. M. Emmanuel Brousse, député, a signalé au conseil général des Pyrénées-Orientales (session d'octobre 1907) la situation spéciale faite aux départements frontières et aux grandes villes, où les étrangers se font naturaliser Français pour bénéficier de la loi de 1905. Le conseil général a demandé que la question fût examinée par le gouvernement afin que les pouvoirs publics pussent prendre les garanties necessaires soit en se montrant plus circonspects dans l'octroi de la naturalisation, soit en soumettant au Parlement un texte législatif modifiant la loi de 1905 et réglant la situation des étrangers récemment naturalisés, afin que ceux-ci n'absorbent pas les ressources, déjà insuffisantes pour nos nationaux malheureux (*Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1907, p. 416).

C'est en ce sens que s'était déjà prononcée la loi de 1893 sur l'assistance médicale; et il y avait, en matière d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, une raison nouvelle d'exiger des assistés la qualité de Français, étant donné qu'il s'agit, non plus de secours accidentels et temporaires, limités à la durée d'une maladie curable, mais d'une assistance qui se continuera jusqu'à la mort de l'intéressé.

A la différence de la loi de 1893, la loi de 1905 ne prévoit pas l'assimilation des étrangers aux Français dans l'hypothèse d'un traité d'assistance réciproque conclu avec leur nation d'origine. Une disposition de cette nature figurait dans le texte voté par la Chambre en 1903, et l'assimilation était même étendue au cas où la loi étrangère assurerait aux Français résidant à l'étranger des avantages au moins égaux à ceux concédés aux étrangers par la loi française. Le paragraphe de l'article 1, concernant l'assimilation des étrangers aux Français pour l'application de la loi de 1905, a été supprimé par le Sénat, afin de laisser, semble-t-il, toute liberté d'appréciation au gouvernement pour la négociation des traités de l'espèce ([1]).

Au point de vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, les étrangers seront en France dans la situation où ils se trouvaient avant la loi de 1905 ([2]). Les bureaux de bienfaisance et les hospices pourront continuer à les assister quand les circonstances locales ou spéciales le comporteront, au jugement de leurs commissions administratives. Mais c'est là, comme par le passé, une simple faculté. Il est à remarquer, ajoute la circulaire ministérielle du 16 avril 1906,

---

1. A titre d'indication, on peut noter la déclaration suivante de M. Antoine Perrier (séance du Sénat du 9 juin 1905): « Il importe qu'on n'accorde pas aux pays étrangers une réciprocité égale, parce que nous avons peu de Français dénués de ressources allant à l'étranger, tandis que, dans nos départements frontières, beaucoup d'étrangers pauvres viennent se fixer en France. Je n'ai pas sous ce rapport d'indications précises à fournir au gouvernement, mais je crois qu'il serait bon de lui donner le conseil d'exiger des gouvernements étrangers, non pas la réciprocité, mais le remboursement des frais que l'État français aura payés pour eux. » (*Très bien ! Très bien !*)

2. Il en est de même pour l'assistance médicale, la France n'ayant encore conclu avec aucun État étranger le traité d'assistance réciproque prévu par l'article 1, § 3, de la loi de 1893.

que nous serons en meilleure posture pour demander aux autres nations de rapatrier leurs ressortissants tombés chez nous à la charge de l'assistance par suite de sénilité ou d'invalidité, puisque nous pourrons accueillir les demandes de rapatriement provenant de ces pays, n'étant plus retenus par la crainte de laisser à l'abandon les Français âgés ou infirmes qui seront ramenés sur le territoire de la République.

Les Français résidant à l'étranger ne pourront d'ailleurs réclamer le bénéfice de la loi de 1905 qu'autant que, satisfaisant aux conditions exigées par l'article 1, ils reviendraient se fixer en France. Le fonctionnement du nouveau service d'assistance ne se prête pas, en effet, à l'allocation de secours au profit de personnes résidant à l'étranger (1).

Toutefois, la loi du 14 juillet 1905 semble pouvoir être appliquée aux vieillards, infirmes et incurables, de nationalité française, résidant à l'étranger, quand, sur leur demande écrite, ils auront été admis à l'assistance par l'autorité légalement compétente pour prononcer, d'après leur domicile de secours en France. Ils seront, après rapatriement, entretenus aux frais des collectivités du domicile de secours (2).

Spécialement pour les vieillards, les infirmes, les incurables résidant depuis longtemps à l'étranger et qui ont perdu tout domicile de secours communal ou départemental en France, la loi de 1905 semble pouvoir être facilement appliquée.

A cette fin, les demandes de l'espèce (et il s'agit bien entendu d'une demande écrite) devront être adressées au ministre de l'intérieur par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères; elles seront accompagnées : 1° de pièces établissant la nationalité française du requérant; 2° de son acte de naissance; 3° d'un certificat consulaire indiquant s'il est dénué de ressources ou, au cas où il en aurait quelques-unes, leur importance et leur nature ; 4° un certificat médical délivré par

---

1. Déc. min. int., *Haute-Savoie*, 14 septembre 1906.
2. Déc. min. int., *Haute-Savoie*, 15 février 1907.

un médecin accrédité auprès du consulat et attestant, s'il s'agit d'infirmes ou d'incurables, la nature de l'infirmité ou de la maladie et l'impossibilité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence.

Le ministre soumet les demandes à l'examen de la commission centrale (art. 17) et statue après son avis (art. 16). Les vieillards ainsi admis à l'assistance seront, après le rapatriement, entretenus aux frais de l'État dans les hospices que le ministre de l'intérieur aura désignés pour les recevoir ([1]).

Deuxième condition. — *Être privé de ressources.*

Le terme *privé de ressources,* qui figurait déjà dans l'article 1 de la loi du 7 août 1851, et qui, dans la terminologie administrative, a une signification moins restrictive que le mot *indigent,* doit être interprété dans un sens large, comme pour l'application de la loi du 15 juillet 1893 dont l'article 1 vise aussi les personnes privées de ressources.

Est privée de ressources, au regard des lois d'assistance obligatoire de 1893 et de 1905, une personne qui, sans être dénuée de toutes ressources, n'a pas les ressources suffisantes pour subvenir, en cas de maladie, aux frais médicaux et pharmaceutiques non plus qu'aux dépenses d'hospitalisation (assistance médicale gratuite), ou bien aux dépenses nécessaires à l'entretien d'un vieillard, d'un infirme ou d'un incurable (Loi de 1905) ; en cette dernière hypothèse, la privation de ressources s'entend donc de l'absence de revenus équivalents, soit à ce qui sera reconnu, dans chaque commune, indispensable à l'existence (taux de l'allocation mensuelle prévue par l'article 20), soit au prix de journée fixé pour l'hospitalisation si ce mode d'assistance est déclaré nécessaire ([2]).

---

1. Lettre Int. aux Aff. étrang., 17 janvier 1907. — La jurisprudence de la commission centrale est fixée en ce sens que la loi de 1905 n'a pas fait de la résidence en France une condition obligatoire d'application de la loi ; que, pour les Français habitant le sol étranger, il n'y a donc pas lieu, par suite de l'impossibilité matérielle à y satisfaire, d'exiger l'accomplissement des formalités d'inscription sur la liste d'assistance prescrites par l'article 7 de la loi.

2. Le texte de l'article 1 présente une contradiction, au moins apparente, avec celui du 3e paragraphe de l'article 20. L'article 1 porte : « Tout Français privé de ressources... », et

Comme pour la loi de 1893, la privation de ressources est ici la privation de ressources personnelles, propres à l'assisté.

On pourrait dès lors penser que l'existence de parents tenus à la dette alimentaire et en situation de pourvoir aux besoins du vieillard, de l'infirme ou de l'incurable privé de ressources ne détruit pas la dette sociale ; qu'elle ouvre seulement un droit de recours au profit des collectivités ayant acquitté cette dette contre les parents qui n'auraient pas rempli spontanément leur devoir (art. 5). On ne devrait donc pas, dans cette opinion, refuser l'inscription d'un malheureux sur la liste en arguant de ce que sa famille devrait lui venir en aide [1]. — Cette solution comporte une précision. Se conformant à une décision de la commission centrale, la jurisprudence du ministère de l'intérieur [2] s'est fixée en ce sens que n'est point privé de ressources l'impétrant muni d'une créance alimentaire recouvrable. Par conséquent, s'il est établi qu'un postulant a des parents tenus envers lui de la dette alimentaire, on ne doit l'admettre à l'assistance qu'après s'être assuré que ces parents ne peuvent ou, le pouvant, ne veulent pas [3] s'acquitter de leur obligation, sauf dans cette dernière hypothèse le recours prévu à l'article 5.

Par contre, depuis les modifications apportées aux articles 1 et 20 de la loi de 1905 par la loi de finances du 31 décembre 1907, les produits du travail n'entrent pas en compte pour le calcul des ressources des septuagénaires et, par suite, les

---

l'article 20 : « Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources... » Pour mettre en harmonie ces deux dispositions, M. Lourties avait proposé pour l'article 1 la rédaction suivante : « Tout Français privé de ressources ou n'ayant pas de ressources suffisantes pour vivre... », mais cette modification n'a pas été adoptée(Sénat, séance du 9 juin 1905).

1. Circulaire du 16 avril 1906. — *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édition, p. 78.

2. Circulaire du 10 août 1907. — Déc. comm. centr., *Creuse*, 4 juin 1907.

3. Comment sera-t-il établi que les parents ne peuvent ou, le pouvant, ne veulent pas s'acquitter de la dette alimentaire ? — Le plus souvent, la preuve en sera administrée directement par les impétrants, qui ont intérêt à ce que leur demande ne soit pas ajournée pour complément d'instruction. Si les postulants ne rapportent pas cette preuve, ou si les pièces fournies par eux sont jugées insuffisantes, la municipalité pourra procéder à une enquête, réclamer des intéressés la production de nouvelles pièces plus probantes, ou s'adresser au débiteur présumé de la dette alimentaire, l'avisant du recours éventuel ouvert par la loi aux collectivités pour le cas où elles procureraient l'assistance (Sol. min. int., *Savoie*, 12 octobre 1907).

vieillards qui, sans ressources par ailleurs, ont, du fait de leur travail, un revenu égal ou supérieur au montant de l'allocation d'assistance, ne sauraient être exclus de l'application de la loi de 1905, comme n'étant pas privés de ressources.

Notamment encore ne pourrait être écartée du bénéfice de la loi de 1905, comme non privée de ressources, la personne qui recevrait de la bienfaisance privée des secours plus ou moins abondants, à moins que ces secours ne représentent des ressources fixes et permanentes, ou qui recevrait des secours facultatifs de l'assistance publique (bureaux de bienfaisance par exemple) : il sera expliqué sous l'article 20 dans quelle mesure ces ressources entreront en compte ; — et c'est aussi sous cet article que viendront les indications relatives à la supputation des ressources provenant de l'épargne et à la précision des ressources personnelles de l'individu qui réclame assistance.

Dès à présent, il convient de retenir que l'expression « privé de ressources » a un caractère très relatif.

Troisième condition. — *Être soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable.*

Suivant le texte primitif de la loi de 1905, l'âge de soixante-dix ans n'était pas une condition suffisante pour créer des titres à l'assistance : il y fallait ajouter la preuve que la débilité sénile entraînait incapacité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence. Dès lors, un vieillard de soixante-quinze ans, s'il était valide, n'aurait pas été admis à l'assistance ; et, par contre, un vieillard de soixante-cinq ans pouvait être dans un tel état de sénilité et d'usure physiologique qu'il était en réalité un invalide et avait par suite des droits à l'assistance.

La fixation de la limite d'âge perdait ainsi de son importance. On pouvait néanmoins considérer que l'âge déterminé par la loi, l'âge de soixante-dix ans, était une grave présomption d'incapacité de travail et que la charge de prouver le

contraire incombait à ceux qui contestaient le droit à l'assistance, tandis que la preuve de l'incapacité était au contraire à la charge du vieillard moins âgé qui demandait à être admis à l'assistance ([1]).

Le nouveau texte de l'article 1 (modifié par la loi du 31 décembre 1907) fait de l'âge de soixante-dix ans une condition suffisante pour avoir droit à l'assistance, sans qu'il soit nécessaire pour les septuagénaires de rapporter en outre la preuve de l'invalidité. La détermination de la limite d'âge reprend ainsi tout son intérêt.

Pour établir l'âge d'au moins soixante-dix ans, il suffira de fournir des extraits de l'état civil visés par la loi du 30 novembre 1906, ou même de simples bulletins, plus sommaires encore, dont l'usage est aujourd'hui courant et qui sont fournis à titre de renseignements ; ces extraits et bulletins sont délivrés gratuitement par les municipalités en ayant soin d'y faire figurer la mention de leur destination exclusive ([2]).

A la différence de la vieillesse, l'infirmité et l'incurabilité ne sont pas par elles seules suffisantes, puisqu'elles doivent causer l'invalidité, l'incapacité de travail, qui constitue au regard des non-septuagénaires la quatrième condition exigée pour avoir droit à l'assistance.

L'infirmité et l'incurabilité seront constatées par un certificat médical, s'il en est besoin, et si la notoriété publique ne permet pas aux autorités locales de fixer leur opinion.

L'infirmité et l'incurabilité sont choses relatives, et aucun critérium ne permet de déterminer avec certitude si telle affec-

---

1. Circulaire du 16 avril 1906. — Le texte de l'article 1 voté par la Chambre en 1903 contenait un paragraphe (voir *supra*, p. 22) qui abaissait la limite d'âge de soixante-dix ans pour les mères qui justifiaient avoir élevé au moins un enfant. Cette disposition additionnelle, due à l'initiative de M. Mirman, ne fut pas adoptée par le Sénat et ne fut pas rétablie par la Chambre, en 1905 ; elle présentait d'ailleurs un moindre intérêt pratique, selon la remarque même de son auteur (séance de la Chambre du 12 juillet 1905), avec le nouveau texte qui exigeait, en dehors de la condition d'âge, la justification de l'incapacité d'un travai suffisant pour subvenir aux nécessités de l'existence. — Cette considération ne serait plus à retenir en présence du texte nouveau résultant de la loi du 31 décembre 1907, qui rétablit en faveur des septuagénaires l'ancien texte voté par la Chambre en 1903.

2. Circ. min. int. du 26 avril 1907. — Voir *infra*, article 38 de la loi de 1905.

tion plutôt qu'une autre ressortit à l'application de la loi de 1905. Il y a là une question de fait à résoudre ; dans chaque espèce, l'autorité chargée de statuer sur l'admission ou de juger sur les recours, c'est-à-dire suivant les cas le conseil municipal, la commission départementale, le conseil général, le ministre de l'intérieur, la commission cantonale ou la commission centrale ont à apprécier suivant les particularités ; cette appréciation aura pour base principale la déclaration du médecin. Il importe donc que ce praticien indique avec netteté le degré de curabilité ou d'incurabilité de la maladie, la diminution de la capacité de travail.

Un point est à préciser. L'infirmité et l'incurabilité ne se confondent pas avec la maladie chronique, qui continue [1] à relever de l'application de la loi du 15 juillet 1893. Il ne faudrait pas, remarque très justement la circulaire ministérielle du 16 avril 1906, qu'après avoir, par un subterfuge qu'excusait l'humanité, traité comme malades des incurables pour lesquels l'assistance n'était pas encore obligatoire, on fît maintenant passer des malades pour des incurables afin d'atténuer, au détriment de l'État, la charge normale des finances communales et départementales.

Quatrième condition. — *Être incapable de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence* [2].

Le législateur de 1905 avait considéré que l'obligation du travail est primordiale, et que seule l'incapacité de la remplir justifie l'appel au concours d'autrui. Cette incapacité était donc le critérium de l'obligation sociale vis-à-vis de l'individu. Tant que celui-ci est capable de suffire aux nécessités de l'existence à la condition de travailler, il n'est point fondé à réclamer l'assistance, il n'y a pas dette sociale [2].

Dans le projet voté par la Chambre en 1903, l'âge de soixante-

---

1. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édition, p. 59, 197 et 198.

2. Ce principe ne s'applique plus qu'aux infirmes et aux incurables, depuis la loi du 31 décembre 1907.

dix ans suffisait pour créer le droit à l'assistance, l'invalidité se présumait. Une modification apportée par le Sénat et acceptée par la Chambre (séance du 9 juin 1905) exigea pour le vieillard, comme pour l'infirme ou l'incurable, la preuve de l'invalidité ([1]). La présomption de droit, admise au profit du premier, avait cédé devant cette considération ([2]) que, par un heureux privilège, certains septuagénaires conserveraient encore des forces suffisantes pour trouver dans le travail des moyens d'existence ou pourraient suppléer par l'expérience à la défaillance de la vigueur physique.

La loi du 31 décembre 1907 consacre pour les vieillards le droit au repos et admet pour les septuagénaires la présomption d'invalidité, présomption absolue, car, d'une part, l'impétrant qui a plus de soixante-dix ans n'a pas à faire la preuve qu'il est incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et, d'autre part, alors même que, en fait, le vieillard, par son travail, aurait des ressources égales ou supérieures au montant de l'allocation mensuelle, ce postulant ne pourrait être exclu du bénéfice de l'assistance instituée par la loi de 1905, puisque, aux termes de l'article 20 (modifié par la loi du 31 décembre 1907), les produits du travail n'entrent pas en compte : il ne doit être fait état des ressources provenant du travail ni pour l'admission à l'assistance ni pour le calcul de l'allocation individuelle ([3]).

Ainsi, la quatrième condition, à savoir l'incapacité de sub-

---

1. « L'âge ne saurait constituer à lui seul un motif de repos ou un titre à des secours ; il doit être accompagné de l'incapacité de travail ; le seul vieillard digne d'assistance est le vieillard invalide ; dès lors, si l'âge et l'invalidité sont réunis sur une même tête, la vieillesse participe au régime de l'invalidité dont elle n'est qu'un des cas particuliers. » (*Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1906, *La liberté de la prévoyance et les retraites ouvrières*, par M. Bellom.) — De même, dans le projet de loi de 1898 (voir *supra*, Historique), la vieillesse ou l'incurabilité ne suffisaient pas ; il fallait encore qu'elles produisissent une incapacité de travail régulièrement constatée.

2. « La Chambre des députés, qui a étudié le problème à travers le prisme de sa jeunesse relative, a pensé à tort que la sénilité — et le Sénat offre d'une manière merveilleuse la preuve du contraire — se traduisant par l'incapacité de travail, devrait nécessairement accompagner l'âge de soixante-dix ans. » (Discours de M. Paul Strauss au Sénat, séance du 9 juin 1905.) — Cf. observations de M. Mirman à la Chambre, séance du 12 juillet 1905.

3. Circ. min. int., 15 janvier 1908.

venir par le travail aux nécessités de l'existence, cesse d'être exigée pour le vieillard âgé de plus de soixante-dix ans. Il faut et il suffit que le septuagénaire remplisse les deux premières conditions : qualité de Français — privation de ressources — pour que le bénéfice de la loi de 1905 lui soit acquis.

Quant aux infirmes et aux incurables, ils doivent, en outre, établir que l'infirmité ou la maladie incurable les rend incapables de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence. — Que décider pour l'enfant, infirme ou atteint d'une maladie incurable ?

Il n'est pas douteux que, pour les enfants en bas âge, de quatre ou cinq ans par exemple, la question subsidiaire de l'incapacité de travail ne saurait être soulevée : car, alors même que ces enfants ne seraient pas infirmes ou incurables, leur âge s'opposerait à ce qu'ils puissent être considérés comme capables de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence.

De ce principe on aurait pu déduire la conséquence ci-après. — Pour les enfants, jusqu'à un âge à déterminer, l'infirmité ou l'incurabilité suffit, sans qu'il soit nécessaire de justifier de l'accomplissement de la quatrième condition, qui se présume. Dans ce système, tous les enfants, infirmes ou incurables, relèvent de la loi de 1905, et c'est seulement du jour où cesse la période de l'enfance envisagée au regard de la loi de 1905 que la preuve doit être faite de l'incapacité du mineur de vingt et un ans, infirme ou incurable, de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence.

C'est une opinion diamétralement opposée qui a prévalu, et les enfants, en principe, sont exclus du bénéfice de la loi de 1905 parce que, pour eux, l'impossibilité de subvenir par le travail aux besoins de l'existence ne résulte pas de l'état d'infirmité ou d'incurabilité [1]. — La commission centrale a

---

1. Il y a là dans notre organisation de l'assistance une lacune que tend à combler la proposition de loi présentée au Sénat le 20 juin 1907 par MM. Émile Rey et Béral (*Impr. du Sénat*, n° 271). Cette proposition comprend deux articles ainsi conçus :

« ART. 1. — La loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables

été d'avis [1] que l'âge, à partir duquel les enfants infirmes ou incurables pourront bénéficier de la loi de 1905, devait être fixé à seize ans. C'est celui que diverses dispositions de la législation relative au travail ont regardé comme la limite à partir de laquelle l'enfant est susceptible de se livrer à des travaux assez rémunérateurs pour lui permettre de se procurer des moyens d'existence, condition indispensable pour que l'infirmité et l'incurabilité donnent naissance au droit nouveau qu'a créé la loi de 1905. En effet, ajoute-t-on dans cet ordre d'idées, aux termes de l'article 1, reçoit l'assistance tout Français... atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable qui le rend incapable de subvenir par le travail aux besoins de l'existence. Il y a donc lien étroit entre l'incurabilité ou l'infirmité et l'impossibilité de travailler suffisamment pour

---

s'applique aux mineurs âgés de moins de seize ans, atteints d'une infirmité ou d'une maladi incurable, indigents ou dont les parents sont indigents.

« Art. 2. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la loi aux mineurs désignés dans l'article 1, notamment en ce qui concerne leur instruction spéciale et professionnelle. »

Les auteurs de la proposition de loi évaluaient à 1 million environ la charge supplémentaire à imposer de ce chef aux trois collectivités : État, départements, communes. A la demande du ministre des finances, le ministre de l'intérieur (circulaire du 27 juillet 1907) a réclamé aux préfets des renseignements statistiques sur les conséquences financières probables de cette disposition.

Dans la séance du 19 décembre 1907, le Conseil supérieur de l'assistance publique a, sur la proposition de MM. Ferdinand Dreyfus et Brueyre, émis le vœu « que l'assistance aux enfants infirmes, incurables et anormaux médicaux, âgés de moins de seize ans, soit mise à l'étude le plus prochainement possible ».

1. Avis du 27 mars 1907 délibéré au rapport de M. Labrousse. — La commission centrale a considéré que, si l'article 1 de la loi de 1905 ne distingue pas entre les mineurs et les adultes, il dispose que le Français privé de ressources, et soit âgé de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable, ne peut recevoir l'assistance que s'il est incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence; qu'il suit de là que cette incapacité, qui ne peut s'appliquer qu'aux mineurs en âge de travailler, exclut nécessairement des prévisions de la loi ceux qui n'ont pas atteint cet âge; que cette interprétation est confirmée par les déclarations recueillies au cours de l'étude et de la discussion de la loi, desquelles il résulte que le législateur n'a envisagé dans l'article 1 que ceux qui, en âge de travailler, ont perdu l'aptitude au travail par suite de leur vieillesse ou de leurs infirmités. Enfin, la commission centrale a estimé que d'ailleurs, tant que les mineurs n'ont pas atteint l'âge du travail, le souci de leur préservation commande de les placer sous la protection d'une législation spéciale de l'enfance, et que, enfin, si cet âge du travail n'est pas expressément déterminé par la loi de 1905, il est implicitement fixé à seize ans par une série de dispositions législatives, notamment par l'article 3 de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et par l'article 20 de la loi de 1905 elle-même.

En conséquence, la commission centrale a émis l'avis que les mineurs atteints d'une infirmité ou d'une maladie incurable et dont les familles sont privées de ressources, reçoivent l'assistance prévue par la loi du 14 juillet 1905, mais seulement lorsqu'ils sont arrivés à l'âge de seize ans et qu'ils sont incapables de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence.

gagner sa vie. Il faut que cette impossibilité soit la conséquence de l'état physique anormal. Dans tous les cas, d'après la jurisprudence administrative, on ne saurait descendre au-dessous de treize ans, puisque, plus jeune, l'enfant, à raison des obligations scolaires, ne peut travailler pour gagner sa vie (1).

L'incapacité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence est exigée, comme nous venons de le voir, au regard des infirmes et des incurables : comment cette invalidité sera-t-elle établie ? Ce sera là, en fait, une question de solution délicate, appelée à donner lieu à des difficultés pratiques et pour laquelle il est malaisé de tracer *a priori* des règles précises. Le rapporteur de la Chambre des députés, M. Bienvenu-Martin, s'exprimait ainsi sur ce point : « Dans la plupart des cas, l'infirmité ou la maladie incurable sera de notoriété publique : il serait superflu alors d'exiger un certificat médical qui occasionnerait une dépense sans utilité. Dans d'autres, où elle sera moins évidente, l'infirme ou l'incurable pourra produire un certificat délivré par un médecin de son choix, sauf au maire à faire contrôler ses attestations par tel autre médecin qu'il désignera. Et le conseil municipal statuera ensuite en toute liberté, sous réserve des recours organisés par la loi. »

Ce sera, en somme, une question d'espèces. La circulaire du 16 avril 1906 indique, à titre d'exemple, que tel aveugle, malgré son infirmité et grâce à une éducation appropriée, est en état de gagner largement sa vie, et tel autre est réduit à l'impuissance.

M. Auffray rappelait à la Chambre des députés (séance du 29 mai 1903) que deux infirmités, qui ne sont pas toujours reconnues suffisantes pour la dispense du service militaire, les hernies et les varices, peuvent, tout au moins dans une certaine mesure, entraîner l'invalidité.

---

1. Sol. min. int., *Seine*, mars 1907.

Sans prétendre tracer des règles générales, on peut dégager des avis et décisions de la commission centrale quelques principes utiles pour l'appréciation de l'infirmité au sens de la loi de 1905, c'est-à-dire impliquant incapacité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence. — L'âge de l'impétrant doit être pris en sérieuse considération : la même infirmité, consistant par exemple dans la privation ou l'impotence du bras droit, n'a pas un caractère d'égale gravité pour un homme de trente ans, qui peut encore travailler, fût-ce en changeant son genre de travail, et un vieillard de soixante ans qui, déjà affaibli par l'âge, ne saurait se façonner à un nouveau métier. A ce point de vue, la profession exercée par le postulant, antérieurement à l'infirmité, fournit un élément d'appréciation : l'ouvrier horloger a moins besoin de pouvoir se servir de ses jambes que le colporteur ou le travailleur agricole. En principe, et tout au moins pour des individus qui, sans être des septuagénaires, ne sont même pas d'un âge avancé, la perte d'un membre, la privation d'un œil, l'ankylose d'un genou ne doivent pas être considérées comme des causes suffisantes d'invalidité (1).

Il semble qu'il conviendrait de s'inspirer de la jurisprudence qui s'est formée en matière d'accidents du travail (Loi du 9 avril 1898, modifiée par la loi du 31 mars 1905) : seule, l'incapacité permanente absolue permettrait l'application de la loi du 14 juillet 1905, mais non l'incapacité permanente partielle (2). Il n'est pas sans intérêt de citer quelques espèces :

Doit être réputé atteint d'incapacité permanente absolue l'ouvrier amputé de la jambe droite, avec fracture de la jambe gauche (3). — Est infirme au sens de la loi d'assistance un individu, âgé de cinquante-neuf ans, qui est amputé de la jambe droite et de l'orteil du pied gauche (4).

1. Commission centrale d'assistance aux vieillards, séances des 25 et 29 janvier 1908.
2. *Recueil de documents sur les accidents du travail*, libr. Berger-Levrault et Cie. Voir notamment *Recueil* no 14, p. 28 à 30 (janvier 1906).
3. Cour d'appel de Douai, 5 avril 1900.
4. Commission centrale, 25 janvier 1908.

Constitue une incapacité permanente partielle, et ne semble pas dès lors donner droit en principe au bénéfice de la loi du 14 juillet 1905 : la perte d'un œil [1] ; — l'amputation du bras droit [2] ; — l'amputation du bras gauche [3] ; — l'amputation de la main gauche [4] ; — l'amputation d'une jambe [5] ; — l'amputation de la jambe droite [6] ; — l'amputation de la jambe gauche [7] ; — la perte du poignet droit suivant les circonstances [8] ; — l'impotence du bras et de la main gauches [9] ; — la perte de deux doigts [10] ; — l'écrasement des extrémités de trois doigts [11] ; — l'amputation des deux premières phalanges de l'index de la main droite [12] ; — l'ankylose du pouce [13] ; — l'ankylose des doigts de pied qui gêne dans la marche sans diminuer la capacité professionnelle de travail [14] ; — etc., etc.

Art. 2

L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'État.

La commune et le département reçoivent, pour le paiement des dépenses mises à leur charge par la présente loi, les subventions prévues au titre IV.

---

1. Cour d'appel de Rennes, 15 mai 1901 ; cour d'appel de Limoges, 4 novembre 1901.
2. Cour d'appel de Poitiers, 28 décembre 1899.
3. Trib. civ. de La Roche-sur-Yon, 31 juillet 1900.
4. Trib. civ. de Besançon, 1er février 1900.
5. Cour d'appel de Bordeaux, 29 juin 1900.
6. Cour d'appel de Besançon, 6 mai 1900.
7. Trib. civ. d'Angoulême, 23 janvier 1901
8. Trib. civ. de Dijon, 18 janvier 1900.
9. Trib. civ. de Péronne, 17 janvier 1900.
10. Trib. civ. de Dôle, 29 décembre 1899.
11. Trib. civ. de Saint-Amand, 27 décembre 1900.
12. Trib. civ. de Limoux, 1er août 1900.
13. Trib. civ. de Corbeil, 20 juillet 1900.
14. Trib. civ. de Narbonne, 25 juillet 1900.

L'article 2 détermine les collectivités qui doivent l'assistance :

A) Les collectivités sont fixées suivant le domicile de secours de l'assisté ;

B) C'est, en première ligne, la commune du domicile de secours qui est tenue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Reprenons ces deux points.

A. — Les collectivités du domicile de secours sont les débitrices de l'assistance. Elles interviennent directement et principalement, et non pas seulement à défaut de la famille [1], ou en cas d'insuffisance de la bienfaisance privée, ou lorsqu'il y a impossibilité justifiée pour les bureaux de bienfaisance et les hospices de subvenir à l'assistance, ou concurremment avec les sociétés de secours mutuels et les syndicats professionnels.

C'est en second rang et subsidiairement, après que les collectivités du domicile de secours ont reconnu en principe leur dette d'assistance, qu'il peut être fait appel à la participation de la famille, au concours des bureaux de bienfaisance et des hospices, des sociétés de secours mutuels et des syndicats professionnels.

Ainsi se trouvent nettement affirmés [2] le caractère de dette sociale et le caractère de service public qu'il convient d'attribuer à l'assistance instituée par la loi de 1905.

B. — Des collectivités du domicile de secours, commune, département, État, c'est la commune qui est d'abord tenue. A son défaut seulement, le département doit acquitter la dette d'assistance ; à défaut du département, c'est-à-dire par consé-

---

1. Étant entendu que les parents, tenus de la dette alimentaire, se refusent à l'acquitter. Voir *supra*, p. 77.

2. Voir la discussion et le rejet des amendements présentés à la Chambre par M. Sibille et M. de Gailhard-Bancel (séances des 29 et 30 mai 1903) et au Sénat par M. de Pontbriand (séances des 6 et 7 juillet 1905).

quent à défaut de la commune et du département, l'Etat doit assister le vieillard, l'infirme ou l'incurable.

A la base de l'assistance, la loi de 1905 place donc la commune. C'est l'application de la règle qui a presque constamment prévalu en France et qui, depuis Charlemagne, se retrouve dans tous les édits et ordonnances : « que chaque cité nourrisse ses pauvres ». Le principe de l'assistance communale, proclamé successivement par le congrès international d'assistance de 1889 et par le Conseil supérieur de l'assistance publique [1], consacré d'une façon formelle par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, repose sur cette idée fort juste, que la commune, selon l'heureuse expression de M. le Dr Dreyfus-Brisac, est le pivot de l'assistance.

« L'assistance doit avoir pour point de départ le lieu même où elle est nécessaire, et c'est un devoir pour les populations que les mêmes besoins et les mêmes intérêts ont réunies, de venir en aide aux membres pauvres de la communauté, dont chacun peut apprécier le degré de misère... Le ressort administratif de l'État et même du département est trop vaste pour qu'il leur soit possible d'entrer dans le détail des investigations qu'exige l'attribution individuelle des secours. Chaque commune, au contraire, connaît les misères qu'il est de son devoir de soulager [2]. »

On aura ainsi chance d'éviter les abus qui pourraient se produire et qui seraient très regrettables, soit que l'assistance fût donnée trop parcimonieusement, soit qu'elle fût concédée trop libéralement.

« Toute loi d'assistance, et principalement une loi d'assistance obligatoire, doit se garder de deux périls : ne pas faire assez, faire trop. Dès que l'on veut échapper à l'un, l'on s'ex-

---

1. Notamment dans la déclaration du 19 mars 1898, qui contient le paragraphe suivant : » L'assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance, parce que seule elle est en situation de les connaître. » Cf. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 135 et 143.

2. Enquête parlementaire de 1872, rapport des conseils généraux et exposé des motifs du projet de loi sur l'assistance médicale gratuite.

pose à l'autre. Or, les deux périls sont graves. Si l'on ne fait pas assez, l'on manque le but essentiel de la loi, l'on n'accomplit pas le devoir dont on a reconnu le caractère impérieux. Si l'on fait trop, l'on porte atteinte à des intérêts dont le respect est également obligatoire, je veux dire : les intérêts des contribuables, auxquels la société n'est en droit d'imposer des sacrifices en faveur de leurs frères malheureux que dans la mesure où ces sacrifices sont nécessaires pour que le devoir social soit rempli (1). »

La meilleure garantie à ce double point de vue réside dans la participation immédiate et directe de la commune du domicile de secours à la désignation des bénéficiaires de l'assistance, à la détermination du mode d'assistance et à la fixation du montant des secours.

C'est à défaut de lien suffisant avec la commune que le département du domicile de secours devient débiteur de l'assistance. Enfin, à défaut d'attache avec un département, le malheureux sera assisté par l'État (2).

Faut-il en conclure que le vieillard ou l'incurable ne pourra demander et obtenir son admission à l'assistance du département, comme ayant un domicile de secours départemental, qu'à charge par lui de fournir la preuve préalable qu'il n'a pas de domicile de secours communal, que l'admission à l'assistance de la commune lui a été refusée ? Le règlement-type d'organisation départementale, qu'a élaboré le Conseil supérieur de l'assistance publique (2e et 3e sections réunies) et qui accompagnait la circulaire ministérielle du 16 avril 1906, pré-

---

1. Discours prononcé au Sénat par M. Henri Monod, commissaire du gouvernement, dans la discussion de la loi du 14 juillet 1905 (séance du 6 juillet 1905).

2. Voir *infra*, sous l'article 3, les règles concernant l'acquisition et la perte du domicile de secours, communal ou départemental.

Doivent être considérés comme n'ayant pas de domicile de secours communal ou départemental les vieillards, les infirmes et les incurables qui n'ont leur domicile de secours qu'en Algérie, où la loi de 1905 n'est pas applicable. Les frais d'assistance occasionnés par ces malheureux incombent donc à l'État (Déc. min. int., *Jura*, 16 mars 1907; *Haute-Garonne*, 7 novembre 1907). — Même solution pour l'assistance médicale gratuite (Déc. min. int., *Eure-et-Loir*, 22 décembre 1896; *Manche*, décembre 1897. — Cf. Conseil d'État au contentieux, 6 décembre 1895).

voit, dans son article 8, que les demandes d'admission à l'assistance, formées par les personnes qui prétendent avoir le domicile de secours départemental, sont adressées soit au président du bureau d'assistance de la commune de la résidence, soit directement au préfet. Cet article semble exclure l'obligation, pour les demandeurs, de justifier du refus d'admission à l'assistance communale ; il ne fait d'ailleurs pas mention, dans l'énumération des pièces à produire, d'un certificat constatant que l'intéressé a été écarté du bénéfice de l'assistance communale, comme n'ayant pas le domicile de secours communal.

L'intérêt de la question, déjà appréciable pour les assistés qui prétendent avoir le domicile de secours départemental — le département pouvant être exposé à supporter avec le concours de l'État une dépense incombant normalement à la commune avec le simple concours des subventions éventuelles du département et de l'État — est surtout considérable pour les assistés qui prétendent avoir droit à l'assistance de l'État comme n'ayant ni domicile de secours communal ni domicile de secours départemental [1].

Si la commune est le débiteur principal de la dette d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, elle n'en supporte pas intégralement la charge, car elle bénéficie des subventions du département et de l'État ; de même que, pour les assistés ayant le domicile de secours départemental, le département peut compter sur la subvention de l'État. — L'article 2 renvoie au titre IV de la loi, et c'est sous ce titre que seront analysées les subventions de l'État et du département aux communes, et la subvention de l'État au département.

Art. 3

Le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles

1. Cf. avis de la commission centrale du 19 mars 1907, délibéré au rapport de M. H. de Villeneuve. — La question est d'ailleurs examinée plus loin, sous l'article 17.

6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893 (1) ; *toutefois le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède.*

Les enfants assistés, infirmes ou incurables, parvenus à la majorité, ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartenaient, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.

La loi de 1905 se réfère en principe, pour l'acquisition et la perte du domicile de secours, aux règles édictées par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite et précisées par la jurisprudence qui s'est formée autour des articles 6 et 7 de cette loi (2). De plus, certaines dispositions sont spéciales à l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Il

---

1. Loi du 15 juillet 1893. — Art. 6. — Le domicile de secours s'acquiert :

1° Par une résidence habituelle d'un an dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ;

2° Par la filiation. L'enfant a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père, ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par sa mère seulement, il a le domicile de sa mère. En cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime partage le domicile de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation ;

3° Par le mariage. La femme, du jour de son mariage, acquiert le domicile de secours de son mari. Les veuves, les femmes divorcées ou séparées de corps, conservent le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation.

Pour les cas non prévus dans le présent article, le domicile de secours est le lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou à l'émancipation.

Art. 7. — Le domicile de secours se perd :

1° Par une absence ininterrompue d'une année postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ;

2° Par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

Si l'absence est occasionnée par des circonstances excluant toute liberté de choix de séjour ou par un traitement dans un établissement hospitalier situé en dehors du lieu habituel de résidence du malade, le délai d'un an ne commence à courir que du jour où ces circonstances n'existent plus.

2. Le législateur avait déjà reconnu lui-même la nécessité de l'unité de réglementation, en principe, pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours, en ne limitant pas à l'assistance médicale gratuite, dans la loi de 1893, les dispositions qu'il édictait au sujet du domicile de secours, mais en les généralisant et en les rendant applicables à toute espèce d'assistance, sous réserve des dérogations motivées par des domiciles de secours spéciaux.

Le Conseil d'État, statuant au contentieux, a, par décision du 12 février 1897, reconnu que les dispositions des articles 6 et 7 de la loi de 1893 s'appliquaient aux aliénés : il a ainsi accordé une portée générale à l'article 36 de la loi de 1893, qui dit que « sont abrogées les dispositions du décret-loi du 24 vendémiaire an II en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi ». Antérieurement à la décision contentieuse du Conseil d'État, qui fixe sur ce point l'interprétation de la loi de 1893, la question avait donné lieu à controverse (Voir *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 291 à 297).

convient donc, sans reprendre le commentaire de la loi de 1893 (1), d'exposer avec quelques détails les règles qui devront être suivies pour l'application de la loi de 1905.

Le domicile de secours s'acquiert par la résidence, par la filiation, par le mariage.

Pour être acquisitive du domicile de secours, la résidence doit être habituelle et volontaire et avoir une durée de cinq ans postérieurement à la majorité ou à l'émancipation (2).

L'enfant a le domicile de secours du père ou, à défaut, de la mère ; la femme mariée a le domicile de secours du mari.

La loi de 1893 prévoit le cas où cesse l'union du mariage. Alors la veuve, la femme divorcée ou séparée de corps, conserve le domicile de secours antérieur. De même, si la mère a survécu au père, l'enfant a le domicile de secours de la mère ; en cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime possède le domicile de secours de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation.

Pour la détermination du domicile de secours, la rupture de fait du lien conjugal est assimilée à la rupture en droit (Avis du Cons. d'Ét. du 5 février 1902). Il convient dès lors d'appliquer à la femme abandonnée les mêmes règles qu'à la veuve, à la femme divorcée ou séparée de corps, pour la détermination de son propre domicile de secours et du domicile de secours de ses enfants. Par conséquent, ce double domicile sera celui du mari au moment de la disparition de ce dernier, jusqu'à ce que la femme abandonnée ait perdu ce domicile de secours, soit par une absence ininterrompue de cinq années, soit par

---

1. Voir l'analyse du titre II de la loi de 1893 dans *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 115 à 141. — Comme élément utile d'appréciation pour la détermination du domicile de secours, la commission centrale d'assistance aux vieillards et le ministère de l'intérieur recommandent de rechercher la commune où l'impétrant a été inscrit sur la liste électorale (Sol. min. int., *Nord*, 5 octobre 1907 ; *Saône-et-Loire*, 8 novembre 1907).

2. Pour calculer la durée de la résidence acquisitive du domicile de secours, il faut prendre la date de la demande d'admission à l'assistance, non le jour où l'autorité compétente est appelée à statuer sur l'admission, l'impétrant n'ayant pas à subir les retards occasionnés par l'instruction de sa demande (Sol. min. int., *Manche*, 27 septembre 1907).

l'acquisition d'un nouveau domicile de secours résultant d'une résidence habituelle et volontaire de cinq ans dans une commune ou un département.

Il importe peu que le domicile de secours du mari soit ou non connu en fait au moment où la femme abandonnée est admise aux secours de l'assistance[1]. Ce domicile de secours du mari n'a pas, pour la détermination du domicile de la femme abandonnée, un effet plus étendu que s'il s'agissait d'une femme divorcée. La femme abandonnée conserve le domicile de secours qu'elle avait antérieurement à l'abandon, c'est-à-dire le domicile de secours du mari, mais elle ne le conserve que tout autant qu'elle ne l'a pas perdu par application des dispositions combinées de l'article 7 de la loi de 1893 et de l'article 3 de la loi de 1905 (En ce sens, pour les malades de l'assistance médicale, sol. min. int., *Calvados,* 13 janvier 1903).

Mais si la femme s'est volontairement séparée de son mari, sans décision judiciaire, si elle a abandonné elle-même le domicile conjugal, elle conserve le domicile de secours du mari (Déc. min. int., *Seine-et-Oise,* 29 mai 1903).

Les enfants, en cas de disparition simultanée du père et de la mère, de la disparition de la mère veuve, divorcée ou séparée de corps, et, s'il s'agit d'enfants naturels reconnus par la mère seulement, en cas de disparition de la mère, conservent le domicile de secours qu'ils avaient avant la disparition, et cela tant que dure leur minorité ou qu'ils n'ont pas été émancipés (Avis du Cons. d'Ét. du 5 février 1902 et circ. min. int. du 28 mai 1902).

Il n'y a pas à tenir compte du domicile de secours du tuteur. D'une part, il est de jurisprudence constante, en matière d'assistance médicale, que l'enfant ayant perdu ses parents n'a pas son domicile de secours dans la commune habitée par son

1. La solution peut prêter au doute, et, malgré la généralité des termes de l'avis du Conseil d'État, on pourrait se demander si l'acquisition, par la femme abandonnée, d'un domicile de secours personnel ne doit pas être limitée au cas où le domicile de secours du mari n'est pas connu (*Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance,* 1902, p. 71-72).

tuteur[1]; la détermination du domicile de secours est réglée exclusivement par le titre II de la loi du 15 juillet 1893, et aucune de ses dispositions ne transfère le domicile de secours dans la commune où l'orphelin est en tutelle. D'un autre côté, il est également admis par la jurisprudence du ministère de l'intérieur[2] que l'enfant dont le père et la mère sont décédés conserve, pour l'application de la loi de 1893, le domicile de secours du dernier mourant, jusqu'à ce qu'il le perde par l'acquisition d'un nouveau domicile de secours soit par le mariage, soit par une résidence postérieure à la majorité ou à l'émancipation. — Il doit être décidé de même pour la détermination du domicile de secours d'un mineur incurable relevant de la loi de 1905, sous cette seule réserve que, pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours, la durée de la résidence ou de l'absence est portée de un à cinq ans[3].

Le domicile de secours se perd : 1° par une absence ininterrompue de cinq années postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; 2° par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

Si l'absence est occasionnée par des circonstances excluant toute liberté de choix du séjour, le délai de cinq ans ne commence à courir que du jour où ces circonstances n'existent plus.

Ainsi, pour la perte comme pour l'acquisition du domicile de secours, pour l'absence comme pour la résidence, le séjour doit être volontaire. Par suite, le malade hospitalisé au titre de la loi du 15 juillet 1893 (assistance médicale) conserve le domicile de secours qu'il avait antérieurement à l'hospitalisation, et il n'acquiert pas, par son séjour à l'hôpital, un domicile de secours dans la commune siège de l'établissement. La solution ne fait pas doute, en ce qui touche les hôpitaux publics. Que décider pour les hôpitaux privés ? — Il n'y a plus ici, comme pour les établissements publics, de circonscriptions

1. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 127.
2. *Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1902, p. 68.
3. Sol min. int., *Calvados*, 10 septembre 1907.

hospitalières, d'hôpitaux de rattachement, où le malade doive être envoyé ; les établissements privés sont en dehors de la hiérarchie administrative, ils échappent au contrôle de l'administration ; les personnes qui y sont admises sont dans la situation où elles se trouveraient, à supposer que, plus fortunées, elles résideraient chez un particulier ou dans un hôtel de la ville. On est ainsi en présence d'une résidence volontaire, et la jurisprudence administrative s'était fixée en ce sens que le séjour dans un établissement privé est acquisitif du domicile de secours.

Cette solution, admise sans inconvénient pour les malades rentrant dans la portée d'application de la loi du 15 juillet 1893, avait d'abord [1] paru devoir être étendue aux vieillards, aux infirmes et aux incurables bénéficiaires de la loi de 1905, dont l'article 3 se réfère, en ce qui concerne le domicile de secours, aux conditions prévues par les articles 6 et 7 de la loi de 1893.

Mais, bien que la durée de la résidence acquisitive du domicile de secours soit portée de un an (Loi de 1893) à cinq ans pour les assistés de la loi de 1905, il arrivera en fait que la solution ci-dessus rappelée, qui sera le plus souvent théorique au regard des malades dont le séjour à l'hôpital privé atteindra rarement un an [2], sera d'une application plus fréquente vis-à-vis des vieillards, des infirmes et des incurables qui peuvent demeurer plus de cinq ans dans l'établissement privé qui les a recueillis. La conséquence est que, au cas de suppression ou de disparition de l'établissement privé, la commune où il était situé serait le domicile de secours des assistés et les aurait à sa charge ; de même encore dans l'hypothèse où les hospitalisés sortiraient volontairement de l'asile.

---

1. Déc. min. int., *Orne*, 5 février 1906.

2. La durée moyenne du séjour à l'hôpital des malades du service de l'assistance médicale a été de 55 jours en 1900 et en 1901 et de 56 en 1902. La durée normale paraît pouvoir être fixée à 30 jours, grâce à l'application de la loi de 1905 qui permettra de ne pas continuer à faire supporter par l'assistance médicale la charge d'hospitalisés devenus incurables en cours de traitement (Rapport sur l'exécution de la loi de 1893 en 1900-1902, p. 114-115).

En réponse à une question de M. Adigard, le commissaire du gouvernement (1), M. Mirman, a déclaré (Chambre des députés, 2e séance du 29 novembre 1906) que, pour l'application de la loi du 14 juillet 1905, l'administration considérerait le séjour dans un établissement privé, aussi bien que dans un hospice public, comme n'entraînant ni l'acquisition ni la perte du domicile de secours (2).

Une différence existe, de ce chef, entre la loi de 1893 et celle de 1905, pour les règles applicables en matière de domicile de secours.

Une deuxième différence tient à ce que, pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours, la durée du séjour ou de l'absence est portée de un an (Loi de 1893) à cinq années (3) [loi de 1905], et cette disposition est applicable depuis la mise en vigueur de la loi (4), par conséquent aux ayants droit dont le domicile de secours est déterminé par une résidence antérieure au 1er janvier 1907.

Il eût été difficile de maintenir le délai d'un an (admissible au cas de malades pour qui l'assistance est un fait accidentel,

---

1. *Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance,* 1906, p. 417.

2. Sol. min. int., *Isère,* 19 novembre 1907. — La même solution s'applique-t-elle au cas de placement familial ? — L'article 3 du règlement départemental du Calvados pour l'application de la loi de 1905 est ainsi conçu : « Les assistés peuvent être placés hors de la commune de leur résidence sans que leur domicile de secours puisse se trouver modifié. »

3. Pour les aliénés, le délai d'un an reste applicable (Déc. min. int., *Côte-d'Or,* août 1906).

4. Avis de la commission centrale du 25 mai 1907, délibéré au rapport de M. Labrousse, sénateur. — La commission centrale a considéré que la disposition de l'article 3 fixant à cinq ans la durée de la résidence a été adoptée à cause des différences caractéristiques des deux sortes d'assistance auxquelles s'appliquent les lois de 1893 et de 1905; que l'assistance médicale pourvoit à des nécessités accidentelles et de courte durée, tandis que l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est viagère, sauf de très rares exceptions, et peut durer de longues années ; que, dans ce dernier cas, les sacrifices de la collectivité débitrice constituent une lourde charge ; qu'il importait que cette charge ne fût pas imposée à une commune avec laquelle l'assisté n'a pas un lien étroit, où il n'a passé qu'une année, où il n'a jamais peut-être été en état de travailler, tandis qu'un séjour de cinq années suppose un établissement fixe et, si l'assisté a été valide, une contribution appréciable à la fortune économique de la commune. Il convient d'ajouter qu'au cours de la discussion de la loi de 1905 à la Chambre des députés (séance du 12 juillet 1905), il a été dit que les assistés qui toucheraient une pension d'assistance pour vieillesse ou infirmité, antérieurement à la loi, dans les conditions de domicile de secours alors existantes, c'est-à-dire avec une année seulement de résidence, ne continueraient pas à toucher leur pension dans la même commune, s'ils n'y avaient pas cinq ans de résidence.

de courte durée), qui aurait imposé de lourdes charges aux collectivités du domicile de secours en faveur de personnes qui ne leur appartiennent que depuis peu et n'ont pas eu le temps de leur rendre des services, soit par leur travail, soit par leur contribution aux charges locales. De plus, il convenait de prévenir et d'empêcher les exodes précipités sur les communes plus disposées, à raison de l'abondance de leurs ressources, à laisser grossir leur liste d'assistés ou à élever le chiffre de l'allocation mensuelle.

Inversement, une durée plus longue, de dix ans par exemple, présenterait de graves inconvénients (1). La recherche du véritable domicile, après un certain temps d'absence, est toujours difficile. D'autre part, avec les fréquents déplacements de la population ouvrière, il y a beaucoup de familles qui ont quitté depuis dix ans leur commune d'origine sans résider un même laps de temps dans une autre d'une façon ininterrompue ; elles tomberaient, dès lors, à la charge des départements ou de l'État (2).

Une troisième différence résulte de la disposition finale du premier paragraphe de l'article 3.

A partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède.

---

1. Le projet de loi de 1898 fixait dix ans pour les vieillards et cinq ans pour les incurables (voir *supra*, Historique). La raison de la différence tenait à ce que les vieillards pourraient plus facilement déplacer, suivant leurs convenances personnelles, la dette future d'assistance : on peut prévoir la vieillesse, mais non toujours l'incurabilité. L'inconvénient envisagé se trouve évité sous l'empire de la loi de 1905 par la consolidation du domicile de secours à soixante-cinq ans.

2. Rapport de M. Bienvenu-Martin. — La Chambre n'a pas adopté (séance du 30 mai 1903) un amendement de M. Jules Auffray tendant à ce que le temps requis pour l'acquisition et la perte du domicile de secours fût fixé à cinq ans pour les infirmes et les incurables et à dix ans pour les vieillards. C'était la solution proposée dans les projets du Conseil supérieur de l'assistance publique et du Conseil d'État. M. Jules Auffray faisait valoir à l'appui de son amendement les considérations ci-après : « On a fait au Conseil d'État et au Conseil supérieur de l'assistance publique cette réflexion que les infirmes et les incurables ne pouvaient pas prévoir cinq ans à l'avance le malheur qui les atteindrait, que par conséquent on pouvait abréger pour eux la durée de la résidence, tandis que l'homme qui arrive à soixante-dix ans sans être infirme et incurable peut très bien avoir fait un calcul et avoir changé de domicile ou de résidence pour obtenir dans son nouveau domicile un secours qu'il n'aurait pas obtenu ailleurs. »

Les motifs qui ont fait introduire cette disposition nouvelle sont les mêmes que ceux exposés plus haut. Comme le disait le rapporteur de la Chambre des députés, M. Bienvenu-Martin, cette mesure a été jugée nécessaire pour empêcher les personnes aptes à bénéficier de la loi de 1905 de déplacer à leur gré et suivant leurs convenances personnelles la dette d'assistance. L'assistance est donc en principe là où l'homme a, par son travail, coopéré à la richesse publique. « Celui qui vient se faire assister dans une commune quand il ne peut plus travailler, la grève sans compensation. »

Le domicile de secours est ainsi fixé, consolidé, à soixante-cinq ans. Le vieillard qui, ayant son domicile de secours à soixante-quatre ans dans la commune de A..., irait habiter la commune de B..., où il resterait jusqu'à l'âge de soixante-dix ans, n'en aurait pas moins son domicile de secours à ce moment dans la commune de A..., car à partir de soixante-cinq ans la durée de son absence ou de sa présence dans une commune est devenue sans influence sur la perte ou l'acquisition du domicile de secours [1]. Ceci ressort avec évidence de l'acceptation par la Chambre des députés d'un amendement de M. Andrieu qui, au texte primitif de la commission : « à partir de soixante-cinq ans on ne peut *commencer* à acquérir un nouveau domicile de secours... », a substitué le texte voté avec l'adhésion de la même commission et qui est passé dans la loi : « à partir de soixante-cinq ans, nul *ne peut acquérir* un nouveau domicile de secours... » (séance du 30 mai 1903).

Cette dernière disposition a-t-elle un effet rétroactif et s'applique-t-elle aux vieillards qui auront atteint l'âge de soixante-cinq ans antérieurement au 1er janvier 1907, ou bien seulement à ceux qui auront soixante-cinq ans postérieurement à cette date ?

Si l'on se réfère au rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés, il semble bien que la consolidation du

---

1 Circulaire du 16 avril 1906.

domicile de secours à soixante-cinq ans vise, non le passé, mais l'avenir. Cette mesure a été inspirée en effet par le désir d'éviter que les vieillards n'émigrent vers les villes et ne déplacent à leur gré ou suivant leurs convenances personnelles la dette d'assistance. Or, le calcul que le législateur a ainsi voulu déjouer ne pouvait être formé antérieurement à la loi de 1905.

D'autre part, rechercher, pour lui imposer la charge d'un assisté, la commune où il habitait à soixante-cinq ans, mais qu'il a quittée depuis de longues années peut-être, s'attachant à une nouvelle commune qui, lors du vote de la loi de 1905, avait le devoir moral de le secourir, ce serait donner à cette loi un effet rétroactif au détriment de la première de ces communes, et cela est contraire aux principes généraux du droit.

Ainsi, un vieillard (un septuagénaire) qui, au 1er janvier 1907, résidait habituellement dans la commune de X... depuis plus de cinq ans, possédait à cette date, dans cette commune, le domicile de secours prévu par la loi de 1905; d'autre part, étant âgé de plus de soixante-cinq ans, il ne pouvait plus le perdre, ni en acquérir un nouveau; si donc, au moment où il a atteint l'âge de soixante-cinq ans, il résidait depuis plus de cinq ans dans la commune de Y..., ce fait ne permet pas de le considérer comme possédant dans cette commune un domicile de secours que ne prévoyait alors aucune disposition légale ou réglementaire [1].

De même, un vieillard âgé de soixante-sept ans (donc non-septuagénaire), qui demande en 1907 l'application de la loi de 1905, à titre d'incurable, a son domicile de secours définitivement fixé là où ce domicile était déterminé le 1er janvier 1907 [2].

La loi ne devant pas avoir d'effet rétroactif, la question s'est posée de savoir si, pendant les cinq années qui suivront le 1er janvier 1907, date de sa mise en application, la durée de la

1. Conseil d'État au contentieux, 3 août 1907. — Décision conforme à l'avis de la commission centrale du 27 mars 1907 (délibéré au rapport de M. Boucard) et aux observations du ministre de l'intérieur (*Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1907, p. 291-295).

2. Sol. min. int., *Calvados*, 30 septembre 1907.

résidence, pour acquérir ou perdre le domicile de secours, ne doit pas être fixée à un an, au regard des assistés de la loi de 1905, comme sous l'empire de la loi du 15 juillet 1893.

Il paraît conforme aux termes et à l'esprit de la loi d'écarter cette solution : les termes généraux de l'article 3 exigent une résidence de cinq ans pour tous ceux qui se réclameront de la loi de 1905, et le législateur a considéré que la durée d'une année était insuffisante pour créer le lien d'où naît la dette de solidarité sociale quand il s'agit, non plus d'une assistance momentanée comme pour le soin des malades, mais de l'assistance permanente, prolongée que nécessite l'invalidité (1). On peut en outre tirer argument de la réponse faite à M. Quilbeuf (séance de la Chambre des députés du 12 juillet 1905) : M. Quilbeuf demandait ce qu'il adviendrait des pensions constituées par les communes et les départements, sous le régime antérieur, au profit de vieillards ou d'infirmes qui, d'après la nouvelle loi, n'auraient pas leur domicile de secours dans la commune où ils avaient obtenu leur pension, où ils avaient donc le domicile de secours régi par la loi de 1893. Il fut expliqué que la charge obligatoire de l'assistance ne pèserait pas sur cette commune, mais sur celle où la loi du 14 juillet 1905 attache le domicile de secours.

De cette réponse à la question Quilbeuf il faut encore conclure que la collectivité débitrice de l'assistance obligatoire peut n'être pas la collectivité par laquelle l'intéressé était facultativement secouru.

Faut-il aller plus loin et admettre que la collectivité débitrice de l'assistance obligatoire, instituée par la loi de 1905, peut n'être pas la collectivité par laquelle l'assisté était secouru antérieurement, même par un service d'assistance obligatoire, au titre de la loi de 1893 ou de celle du 30 juin 1838 ?

Que décider, par exemple, si un malade, un blessé qui reçoit l'assistance médicale d'une commune où il avait le domi-

---

1. En ce sens, avis de la commission centrale du 25 mai 1907. Voir *supra*, p. 94 et note 4.

cile de secours de la loi de 1893, acquis par une année de résidence, mais où il avait moins de cinq ans de résidence, devient incurable ou infirme des suites de son affection ou de sa blessure ?

La même question se pose pour un aliéné, qui acquiert également le domicile de secours par une résidence d'un an, et qui, sorti [1] de l'asile où il était interné comme aliéné, est appelé à bénéficier de la loi de 1905.

Certes, il serait désirable [2] que la dette d'assistance obligatoire pût être considérée comme restant à la charge de la collectivité qui en a reconnu à l'origine la nécessité, quels que soient les événements ultérieurs. Cette solution coïnciderait, pourrait-on dire [3], avec la jurisprudence du Conseil d'État telle qu'elle résulte de la décision contentieuse du 24 mars 1899. Par suite, la collectivité où, par une résidence d'une année, l'intéressé avait acquis, en tant que malade (ou en tant qu'aliéné) son domicile de secours, antérieurement à l'hospitalisation (ou à l'internement), aurait à supporter les frais d'assistance du vieillard, de l'infirme ou de l'incurable.

Mais cette thèse serait difficilement soutenable et nous paraît devoir être écartée, en présence des termes précis de l'article 3 de la loi de 1905, et aussi de son esprit, car le législateur a voulu que, pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, l'obligation de la collectivité résultât de relations ayant duré pendant au moins cinq ans, d'une certaine fixité par conséquent [4].

Il appartiendra d'ailleurs aux conseils de préfecture, investis par l'article 34 du droit de juger les contestations relatives au domicile de secours, sauf appel devant le Conseil d'État

1. Notamment par application de la circulaire du ministre de l'intérieur du 10 novembre 1906. Voir *infra*, commentaire de l'article 40.

2. Circ. min. int. 16 avril 1906.

3. Il est à noter que la décision du Conseil d'État du 24 mars 1899 paraît n'avoir qu'une portée relative (voir *infra*, p. 105) et pourrait être difficilement invoquée au cas actuel qui implique changement dans la mesure d'assistance prise à l'origine.

4. Sol. min. int., *Haute-Savoie*, 27 mars 1907.

(art. 36), de trancher, le cas échéant, ce point de droit qui peut prêter à controverse.

Le domicile de secours des enfants assistés, infirmes ou incurables, parvenus à leur majorité, est déterminé par le dernier paragraphe de l'article 3, qui précise l'application aux enfants assistés, en la matière, de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1893 (1).

Il s'agit ici, et l'article 3 de la loi de 1905 le dit nettement, des anciens enfants assistés.

Les enfants assistés proprement dits, c'est-à-dire les mineurs pupilles du département, ne sauraient être considérés comme privés de ressources, puisque le service départemental remplit à leur égard les obligations du père de famille, pour l'assistance aux infirmes et aux incurables, comme pour l'assistance médicale. Un enfant assisté, tant qu'il est inscrit sur les contrôles des pupilles de l'assistance, ne peut acquérir un domicile de secours : en cas d'infirmité, comme dans le cas de maladie curable, et quel que soit son lieu de placement, il doit être soigné ou entretenu à la diligence et aux frais du service auquel il appartient (2).

Mais l'enfant assisté parvient à sa majorité, il est infirme ou incurable : qui aura la charge de son assistance ?

---

1. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 140 et 141.

2. La section de l'intérieur du Conseil d'État a, le 6 novembre 1900, émis l'avis suivant :

« La section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts du Conseil d'État, consultée par M. le ministre de l'intérieur sur la question de savoir si le prix de journée des enfants assistés dans les hospices dépositaires, tel qu'il est fixé par arrêté préfectoral, conformément à l'article 5 de la loi du 5 mai 1869, comprend les dépenses de toute nature occasionnées par ces enfants ou s'il est dû un prix de journée spécial pour ceux qui sont traités comme malades ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi du 5 mai 1869, les frais de séjour des enfants assistés dans les hospices dépositaires sont réglés, tous les cinq ans, par un arrêté du préfet, sur la proposition des commissions administratives desdits hospices et après avis du conseil général du département ;

« Que dans la pensée du législateur de 1869, le prix de journée comprend non seulement la nourriture et l'entretien, mais aussi les soins médicaux pendant la journée de séjour à l'hospice des pupilles du département ; que cette interprétation de la loi est confirmée par une pratique administrative, constante depuis trente ans ;

« Que rien ni dans le texte, ni dans les travaux préparatoires de la loi du 15 juillet 1893, n'autorise à penser que le législateur ait entendu, en édictant des règles générales pour l'as-

Les termes de l'article 3 : « jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours », semblent indiquer que le département au service duquel appartenaient les enfants assistés reste débiteur tant que ces enfants n'ont pas acquis de leur chef un domicile de secours communal ou départemental, soit par le mariage d'une pupille après sa sortie du service, soit par une résidence de cinq ans postérieurement à la majorité.

La jurisprudence administrative considère que les anciens pupilles de l'assistance publique, placés en subsistance dans d'autres départements par le département qui les a immatriculés, cessent, à leur majorité, d'être à la charge du service des enfants assistés de ce département. La loi du 27 juin 1904 ne permet pas, en effet, à ce service de prendre charge d'une dépense relative à l'hospitalisation ou à l'entretien d'anciens pupilles majeurs. Mais, à partir de l'époque de leur majorité, les pupilles de la catégorie envisagée semblent devoir tomber à la charge du service d'assistance obligatoire de la loi de 1905, service du département qui a procédé au placement. Cette opinion se base sur la raison suivante :

Les adultes conservent, jusqu'à ce qu'ils aient pu acquérir un nouveau domicile de secours, celui qu'ils avaient en leur

---

sistance médicale gratuite, déroger aux règles spéciales établies par la loi du 5 mai 1869, en ce qui concerne les enfants assistés ;

« Est d'avis :

« Que les hospices dépositaires n'ont pas le droit de réclamer aux départements, pour les enfants traités comme malades, un prix de journée spécial, en dehors du prix fixé par arrêté préfectoral, conformément à l'article 5 de la loi du 5 mai 1869. »

La loi du 27 juin 1904 (art. 47) a transporté du préfet au conseil général le droit de fixer le prix de journée dans les hospices dépositaires. Mais le principe posé par l'avis ci-dessus est maintenu : « Le prix de journée fixé est forfaitaire, c'est-à-dire qu'il comprend tous les frais de traitement ou d'opérations qu'a pu entraîner la maladie du pupille, si celui-ci y est entré pour des raisons de santé. L'hospice ne peut réclamer que le montant du tarif journalier multiplié par le nombre de jours pendant lequel le pupille a séjourné dans l'établissement » (Circ. min. int. du 15 juillet 1904).

La solution donnée par l'avis du Conseil d'État, qui complète les explications fournies dans notre *Commentaire de la loi du 15 juillet 1893*, sous l'article 9 de cette loi, doit être étendue par analogie de motifs à l'application de la loi de 1905. Il convient donc d'admettre que le prix de journée dans les hospices dépositaires tel qu'il est fixé, soit par le conseil général, soit, en cas de réclamation de la commission hospitalière, par arrêté du ministre de l'intérieur, conformément à l'article 47 de la loi du 27 juin 1904, comprend les dépenses de toute nature occasionnées par ces enfants, et notamment les soins nécessaires en cas d'infirmité ou de maladie reconnue incurable.

qualité de pupilles, c'est-à-dire le domicile de secours départemental dans le département au service duquel ils appartenaient au moment de leur majorité. En fait et en droit, l'enfant assisté, sorti du service à sa majorité et infirme ou incurable, n'a pu acquérir un nouveau domicile de secours dans le département de placement ; car ce changement exige une manifestation de volonté de la part de l'individu, et ce dernier ne saurait avoir la liberté de choix de son séjour, puisque, par hypothèse, il a été placé, aux frais du département, dans une localité déterminée dépendant de l'agence. Le fait volontaire, qui doit être à la base de tout changement de domicile de secours, ne saurait se trouver dans l'espèce (1).

Il s'agit ici bien entendu d'anciens pupilles, déjà infirmes ou incurables antérieurement à la majorité. Pour les anciens enfants assistés, dont l'infirmité ou la maladie reconnue incurable est postérieure à la majorité, la question change d'aspect, ces malheureux ayant pu par une résidence volontaire acquérir un domicile de secours comme le prévoit expressément l'article 3.

Que décider pour les titulaires de pensions représentatives d'hospice, placés en province par l'assistance publique de Paris : peuvent-ils acquérir dans le département de placement un domicile de secours ? — La raison de douter, comme au cas précédent, vient de ce que, pour être acquisitive du domicile de secours, la résidence doit être volontaire. Or, la résidence des titulaires de pensions représentatives ne serait pas volontaire, si l'assistance publique de Paris, qui avait pris la charge de ces pensionnaires, les a maintenus dans une commune déterminée sans que, en fait, ces assistés aient eu la liberté de changer de résidence. De même encore, si ces pensionnaires sont dans un état tel, par suite d'idiotie par exemple, qu'ils ne puissent avoir une résidence volontaire acquisitive

1. Sol. min. int., *Gironde*, 29 juillet 1907; *Rhône*, 31 juillet 1907; *Yonne*, 29 octobre 1907.

du domicile de secours. Il y aura donc là le plus souvent une question de fait qui ne peut être solutionnée que suivant les espèces ([1]).

L'article 3 prévoit expressément la consolidation du domicile de secours à soixante-cinq ans, que la personne parvenue à cet âge ait ou non bénéficié d'une mesure d'assistance. La circulaire ministérielle du 16 avril 1906 admet en outre la consolidation du domicile de secours de l'assisté, sans condition d'âge, dès lors que cet assisté a bénéficié de l'application de la loi du 14 juillet 1905. « Une fois le domicile de secours fixé pour l'application de la loi, disent ces instructions, il ne peut plus être modifié, ni par les changements de résidence de l'assisté lui-même, ni par ceux qui surviendraient de la part des personnes dont il tient son domicile de secours ([2]). » Cette solution s'appuie sur la décision du Conseil d'État, statuant au contentieux, du 24 mars 1899 (*commune d'Écouen — aliénée Hingre*) : d'après cette décision, le domicile de secours de la femme aliénée (qui est le domicile de secours du mari), déterminé au moment du placement de la femme dans un asile, est définitivement fixé et ne change pas si le domicile de secours du mari varie au cours de la période d'internement de la femme. Il en est ainsi même si la femme aliénée a été d'abord l'objet d'un placement volontaire, converti ensuite à raison du défaut de ressources du mari en placement d'office : le domicile de secours de la femme est déterminé définitivement au moment du placement volontaire et ne change pas si le domicile de secours du mari est devenu autre au moment du placement d'office, c'est-à-dire au moment où la question du domicile de secours se pose pratiquement par suite de l'obligation pécuniaire qui incombe à la collectivité de ce domicile (Con-

---

1. Av. min. int., *Loir-et-Cher*, 3 juin 1907 ; *Seine-et-Marne*, 15 avril 1907.

2. On évitera ainsi l'exode des bénéficiaires de la loi de 1905 vers des communes plus favorisées au point de vue du taux de l'allocation mensuelle (Av. min. int., *Rhône*, 1er juillet 1907).

seil d'État au contentieux, 14 avril 1905, *commune de Villaines-la-Juhel — aliénée Petit*).

On déduit de l'arrêt de 1899 que, pendant la durée d'une mesure d'assistance, le domicile de secours des femmes ou des mineurs ne peut varier suivant les modifications que subit, au cours de cette période, le domicile de secours du mari ou du père ([1]). On en déduit encore que l'assisté lui-même, s'il ne s'agit ni d'un mineur ni d'une femme mariée, a son domicile de secours fixé définitivement au moment où commence la mesure d'assistance, et ce domicile de secours, tant que dure la mesure d'assistance, ne peut être modifié quels que soient les changements de résidence de l'intéressé.

Il importe peu d'ailleurs, dans ce système qui en l'état de la jurisprudence, comporte des réserves, que l'assistance, dont l'attribution consolide le domicile de secours, soit donnée à domicile, ou sous forme de placement familial, ou dans un établissement hospitalier. Ainsi l'infirme qui, au moment de son admission à l'assistance, réside à X... et a dans cette commune son domicile de secours, recevra l'allocation mensuelle

1. C'est en ce sens que concluait le ministre de l'intérieur dans ses observations présentées à l'occasion du pourvoi de la commune d'Écouen. Mais il ne semble pas que ces considérations aient déterminé la décision du Conseil d'État qui s'appuie sur ce motif que, « lors du placement d'un aliéné indigent dans un asile, l'obligation de subvenir à son entretien, qui incombe à la commune où il avait alors son domicile de secours, est définitivement fixée et ne peut être mise à la charge d'une autre commune tant que dure l'assistance de cet indigent ». C'est donc surtout le fait d'internement qui a été retenu par le Conseil d'État; la décision du Conseil d'État du 14 avril 1905 paraît concluante à cet égard : « Considérant, porte cet arrêt, que, d'après l'article 7 de la loi du 15 juillet 1893, le domicile de secours ne se perd pas si l'absence de la commune du domicile de secours est occasionnée par des circonstances excluant toute liberté du choix de séjour ou par un traitement dans un établissement hospitalier; qu'il suit de là que, tant que dure l'internement d'un aliéné, la personne internée ne peut ni perdre son domicile de secours ni en acquérir un nouveau. » — Nous inclinerions dès lors à penser que la décision du 24 mars 1899 n'a peut-être pas la portée générale et absolue que lui donne la circulaire ministérielle du 16 avril 1906. Le domicile de secours de l'aliéné interné est consolidé, peut-on dire, parce que la résidence de l'aliéné n'ayant pas durant l'internement le caractère de résidence volontaire est sans influence sur l'acquisition ou la perte du domicile de secours antérieur à l'internement; par extension, la même solution s'applique au cas où la détermination du domicile de secours de l'interné dépend du domicile de secours du mari ou du père. Mais il faut qu'il y ait séjour non volontaire de l'intéressé, soit dans un asile d'aliénés, soit dans un établissement hospitalier. Donc, il ne saurait être décidé de même au cas d'assistance à domicile. En résumé, dans cette opinion, ce n'est pas la mesure d'assistance, prise en soi, qui peut consolider le domicile de secours pendant toute la durée de la mesure d'assistance, il faut de plus que la mesure d'assistance implique une résidence non volontaire.

suivant le taux fixé pour cette commune, soit 20 fr.; s'il quitte X... et se rend à Y... où la vie est moins chère, où le taux de l'allocation mensuelle est fixé à 5 fr. par exemple, il conservera, même après dix ans, vingt ans de résidence à Y..., son domicile de secours à X... et continuera (comme il sera expliqué sous l'article 4) à toucher la mensualité de la commune du domicile de secours, soit par conséquent 20 fr.

Il y a grand intérêt pratique, ajoute-t-on, à maintenir cette règle de la permanence du domicile de secours, qu'il s'agisse de placement dans un hospice ou d'allocations mensuelles, et même surtout lorsqu'il s'agit de cette forme d'assistance. Autrement, les bénéficiaires, ayant à l'origine leur domicile de secours dans une commune où le taux d'allocation mensuelle est de 30 fr., se verraient, si un déplacement les conduit dans une autre commune ayant adopté le taux de 5 fr., enlever au bout de cinq ans de résidence dans cette seconde commune les cinq sixièmes de leur allocation. Par contre, il suffirait aux assistés de cette dernière commune de venir habiter cinq ans Paris pour faire changer leur allocation primitive de 5 fr. en une autre de 30 fr. Le résultat vraisemblable serait de faire affluer sur les grands centres une foule d'indigents de province et de déterminer les indigents des grandes villes à aller chercher ailleurs une vie moins coûteuse (1).

Art. 4

La commune, le département ou l'État, qui a secouru, par un des modes prévus au titre III de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances, jusqu'à concurrence d'une année de secours.

---

1. La question de la permanence du domicile de secours, appliquée aux infirmes et incurables de la loi de 1905, bénéficiant d'une allocation mensuelle à domicile, est actuellement soumise au Conseil d'État sous forme de recours contentieux (commission départementale du Gard). La décision du Conseil d'État fixera la solution.

La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant cinq ans, mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par les articles 2 et 3.

Le domicile de secours peut ne pas avoir été exactement déterminé dès l'origine de la mesure d'assistance. Par l'article 4, le législateur a réservé aux collectivités qui auraient par erreur secouru un vieillard, un infirme ou un incurable, dont l'assistance incombait légalement à d'autres collectivités, le droit, dérivant du quasi-contrat de gestion d'affaires, de se faire rembourser des sommes ainsi dépensées : car elles auraient en réalité payé la dette d'autrui.

Trois questions principales sont à examiner sous l'article 4 :

A. — Qui peut exercer le recours et contre qui peut-il être exercé ?

B. — Conditions d'exercice du recours.

C. — Juridiction compétente pour statuer.

A. — Le recours peut être exercé par la collectivité, qui a fourni l'assistance dans la pensée que l'assisté avait chez elle son domicile de secours, contre la collectivité où l'assisté a réellement son domicile de secours.

Si c'est une commune qui exerce le recours, elle peut l'exercer ou bien contre une autre commune, ou contre le département dont elle dépend, ou contre un autre département, ou contre l'État. Si c'est un département qui est demandeur, le défendeur peut être une commune, un département ou l'État. Enfin, l'État peut réclamer le remboursement de l'indu à une commune ou à un département.

Dans l'instance, le département demandeur sera représenté par le préfet. Il n'y a pas de difficulté sur ce point. — Le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, lequel est un service départemental, étant sous l'auto-

rité du préfet, il semble bien que le préfet pourra également exercer le recours pour la commune et pour l'État. En ce qui concerne l'État, le préfet tiendrait, en toute hypothèse, de ses attributions générales le droit de poursuivre le remboursement des frais occasionnés par l'assistance d'un vieillard, d'un infirme ou d'un incurable assisté comme n'ayant pas de domicile de secours, et à qui serait ultérieurement reconnu un domicile de secours soit communal, soit départemental. Pour le recours à exercer au compte de la commune, le droit d'intervention du préfet peut paraître moins certain. — On pourrait soutenir, en s'appuyant sur le rapport de la commission de la Chambre des députés, que le recours sera formé par la collectivité qui aura fourni l'assistance : donc, par le maire, au nom de la commune, pour les assistés à qui a été attribué par erreur un domicile de secours communal [1]. De plus, l'article 5, qui se réfère à des recours analogues (quoique soumis à des conditions un peu différentes, voir *infra*, p. 127), dispose expressément que « la commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu,... soit contre l'assisté,... soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance [2] ». — Mais, d'autre part, l'article 6 du règlement-type élaboré par les 2e et 3e sections réunies du Conseil supérieur de l'assistance publique et proposé comme un guide utile aux administrations préfectorales par la circulaire du 16 avril 1906, est ainsi conçu : « Le préfet exerce, dans l'intérêt du service, après décision du conseil général, les recours ouverts contre les collectivités du domicile de secours, l'assisté ou les personnes et sociétés tenues de l'obligation de l'assistance, en ce qui concerne les assistés ayant *le domicile de secours communal ou départemental.* » On peut considérer d'ailleurs que la solution donnée par cet ar-

1. Voir aussi circulaire du 16 avril 1906, sous l'article 4.

2. Même en cette hypothèse d'ailleurs, le recours peut être exercé par le préfet (Avis de la commission centrale du 18 juin 1907, délibéré au rapport de M. H. de Villeneuve, voir *infra*, p. 119, note 2).

ticle 6 du règlement-type et par les articles correspondants de la plupart des règlements départementaux, solution qui confie l'exercice du recours au préfet, même pour les assistés ayant le domicile de secours communal, n'est pas contraire à la loi du 14 juillet 1905. Les articles 4 et 5 de cette loi, posant le principe, prévoient que la commune ou le département, c'est-à-dire la collectivité qui a fourni l'assistance, peut exercer un recours contre le débiteur de la dette d'assistance, collectivité du domicile de secours ou personne tenue à la dette alimentaire. C'est à peu près la formule déjà admise, pour l'assistance médicale gratuite, par l'article 2 de la loi du 15 juillet 1893 ; et les recours exercés de ce chef, par la commune ou par le département, sont formés, par le préfet, dans l'intérêt du service (lequel est un service départemental), que les assistés aient le domicile de secours communal ou départemental (1). Il paraît bien qu'une procédure semblable présente, pour le fonctionnement du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (lequel est également un service départemental), de sérieux avantages d'ordre pratique. Il serait à craindre que le recours, s'il était en certains cas réservé aux maires, ne fût pas formé et que, dès lors, la loi ne fût pas à cet égard exactement appliquée, ce qui serait préjudiciable aux finances du département et à celles de l'État, outre que l'effet moral serait des plus fâcheux. Il semble logique que le préfet, sous l'autorité de qui le service est placé, forme dans l'intérêt du service, comme il le fait déjà pour l'application de la loi de 1893, dont le législateur de 1905 s'est manifestement inspiré, tous recours utiles, sans qu'il y ait à distinguer si les assistés ont le domicile de secours communal ou départemental (2).

Nous croyons donc qu'il appartiendra toujours au préfet

1. Circ. min. int., 18 mai 1894, p. 44. — Cf. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 205.

2. Ces considérations d'ordre pratique n'ont pas échappé à l'attention des conseils généraux, qui ont presque unanimement adopté cette interprétation en reproduisant dans les règlements départementaux une disposition recommandée par l'administration centrale d'après l'avis du Conseil supérieur de l'assistance publique.

d'exercer le recours prévu par l'article 4, quel que soit le domicile de secours des assistés. — Mais les conséquences de ce recours différeront suivant qu'il sera formé pour le compte de la commune ou du département ou pour le compte de l'État. La collectivité qui a fourni l'assistance ne peut évidemment être remboursée que de ce qu'elle a effectivement déboursé : par conséquent, si cette collectivité est une commune ou un département, elle devra restituer les subventions qu'elle aura pu recevoir sur la part de dépenses comprise dans le remboursement [1].

L'article 4 n'a trait qu'aux recours exercés par la collectivité qui a fourni par erreur l'assistance contre la collectivité qui aurait dû légalement la fournir. Il ne prévoit donc pas, et il était ainsi décidé par l'article 2 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite [2], le recours de l'établissement hospitalier. Mais, comme en matière d'assistance médicale, pour les hôpitaux, cette omission ne saurait être interprétée comme la négation du droit de recours pour les hospices.

« L'article 4, a fait remarquer M. Bienvenu-Martin dans son rapport à la Chambre des députés, n'avait pas à se préoccuper du recours des hospices, les droits de ces établissements étant fixés par l'article 5 de la loi du 7 août 1851, que le législateur de 1905 n'a entendu ni abroger, ni modifier. Cet article dispose que : « L'administration des hospices et hôpitaux peut « toujours exercer un recours contre les membres de la famille « du malade, du vieillard ou de l'incurable, etc... » Ce n'est pas seulement contre la famille que les hospices ou hôpitaux pourront former une action en répétition, c'est aussi, le cas échéant, contre les communes, le département et l'État. Plusieurs hypothèses sont à prévoir : si un vieillard ou un incurable a été placé dans un hospice au compte d'une commune où l'on sup-

1. Circ. min. int., 16 avril 1906.
2. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 67 et suiv.

pose que cet indigent a son domicile de secours et qu'ensuite il soit reconnu être domicilié dans une autre commune, l'hospice n'aura pas à intervenir; le recours, s'il y a lieu, sera exercé par la commune qui a indûment payé les frais de séjour dans l'établissement hospitalier. Mais si cet indigent a été reçu gratuitement parce qu'on le croyait domicilié dans la commune où est situé l'hospice, c'est évidemment à l'hospice qui a supporté la dépense qu'il appartient de répéter ses avances, non à la commune, puisque celle-ci n'aura rien eu à payer [1]. »

Enfin il peut arriver qu'un hospice ou un hôpital ait reçu, par application de l'article 1 de la loi du 7 août 1851, un individu tombé malade dans la commune sans y être domicilié et que cet individu devienne ensuite incurable dans le sens prévu à l'article 1 de la loi de 1905. L'hospice aura un droit de répétition à exercer contre la commune ou le département du domicile de secours, ou contre l'État, si l'assisté n'a pas de domicile de secours, pour les dépenses de son entretien à partir du jour où cet incurable aura été admis à l'assistance [2].

L'administration hospitalière devra veiller à ce que cet ancien bénéficiaire de la loi de 1893 remplisse d'urgence les

---

1. Cette dernière hypothèse se réfère au cas des pensionnaires reçus dans les hospices en exécution de l'article 31 de la loi du 14 juillet 1905, et entretenus au moyen des ressources propres de l'établissement. — Comme il s'agit ici d'une action de droit commun, elle n'est pas soumise aux restrictions ni à la prescription spéciale de l'article 4. « Cette opinion, fait remarquer M. Adrien Sachet, dans son *Commentaire de la loi du 14 juillet 1905* (p. 41), va à l'encontre du but que le législateur se proposait dans l'article 4, de ne pas imposer brusquement à de petites communes des charges au-dessus de leurs forces... On ne comprend pas non plus, ajoute M. Sachet, pourquoi on fait, au point de vue du recours, une différence entre le cas où l'assisté a été hospitalisé gratuitement et celui où les frais d'hospitalisation ont été payés par la commune du domicile apparent de secours. Dans ce dernier cas, en effet, la commune ne peut exercer que le recours limité de l'article 4; dans le premier cas, au contraire, l'hospice exerce une action en remboursement intégral de ses frais. Ces considérations nous déterminent à proposer un troisième système, aux termes duquel la commune, dont l'hospice a reçu gratuitement l'assisté, aurait seule le recours limité de l'article 4 contre la collectivité à qui incombait l'assistance, mais elle serait tenue elle-même de rembourser intégralement à l'hospice ses frais d'hospitalisation. Il y aurait donc deux actions distinctes : l'une exercée en vertu de l'article 4 par la commune et l'autre exercée contre celle-ci par l'hospice en vertu du droit commun. De cette façon, l'hospice serait toujours désintéressé entièrement; et, si par le fait des limitations de l'exercice de l'action de l'article 4, il y avait une perte, cette perte serait à la charge de la commune dans laquelle on aurait cru, à tort, que l'assisté était domicilié. »

2. Sol. min. int., *Cantal*, 4 juin 1907.

formalités prescrites par le titre II de la loi de 1905 pour pouvoir bénéficier de cette dernière loi. Elle devra produire en même temps un certificat médical établissant le jour où la maladie curable, qu'elle soit d'ailleurs aiguë ou chronique, est devenue une infirmité incurable ; car c'est à partir de ce jour que commence le droit de l'hospitalisé à l'assistance de la loi de 1905, et, par voie de conséquence, le droit de l'hospice au remboursement de ses avances. Il conviendra que l'administration hospitalière fasse toute diligence : aux termes de l'article 21 (Voir *infra*, p. 269), la décision qui prononce l'admission à l'assistance fixe le point de départ de la jouissance de l'allocation mensuelle et aussi du secours hospitalier. Or, si un intervalle de temps s'écoulait depuis la cessation de l'assistance de la loi de 1893 jusqu'au point de départ de l'assistance de la loi de 1905, l'hospice, faute de débiteur, ne pourrait répéter ses avances qui resteraient définitivement à sa charge.

Il convient de noter que le recours des hôpitaux et hospices, dans les divers cas où il s'exercera, aura lieu pour la totalité des sommes dues et ne sera pas limité à la période d'un an fixée par l'article 4.

B. — Le recours prévu par l'article 4 et qui est exercé, comme il vient d'être précisé, par la collectivité assistante contre la collectivité légalement débitrice, est soumis par le législateur de 1905 à des conditions particulières et, en principe, restrictives.

La collectivité demanderesse doit d'abord faire la preuve qu'elle a acquitté indûment une dette d'assistance que la loi de 1905 met à la charge d'une autre collectivité.

Il faut donc que la personne secourue ait eu effectivement des droits à l'assistance[1], qu'elle ait été admise régulièrement

1. L'assistance donnée par erreur à un étranger ou à un vieillard âgé de moins de soixante-dix ans ne pourrait ouvrir droit à une demande en remboursement. De même, si la personne assistée n'était pas privée de ressources — la privation de ressources devant être appréciée, eu égard au taux de l'allocation mensuelle fixé dans la commune du domicile de secours.

à l'assistance([1]) dans les conditions prescrites par le titre II, et qu'elle ait été secourue par un des modes prévus([2]) au titre III de la loi de 1905.

L'action en répétition ne peut s'exercer que pendant cinq années ; la prescription trentenaire de droit commun a paru trop longue et a été écartée par la Chambre des députés (séance du 30 mai 1903) comme conséquence de l'adoption d'un amendement de M. Balitrand. « On n'a pas intérêt, a fait remarquer l'auteur de l'amendement, à multiplier ces sortes d'actions en répétition en accordant des délais trop étendus pour les intenter parce que, en fait, elles porteront toujours sur des sommes tout à fait minimes et que les frais judiciaires qu'il faudra exposer pour exercer ces recours seront toujours supérieurs à la somme en discussion..... En second lieu, la détermination du domicile de secours est presque toujours fort difficile, même lorsqu'il s'agit d'une personne vivante, et au moment où la pension doit être allouée. Que serait-ce s'il fallait rechercher le domicile de secours d'un assisté qui serait décédé, le plus souvent, vingt, vingt-cinq ou trente années après que le délai aurait commencé à courir ? Ce serait absolument impossible, parce que les faits de résidence, d'habitation, sont de leur nature très difficiles à saisir, très fugitifs, et que la constatation et surtout la preuve juridique en serait impossible après un si long temps écoulé. »

L'action en remboursement est, de plus, limitée dans son objet, en ce sens qu'elle porte seulement sur une année de secours, sous cette réserve que la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait

---

1. « S'il avait plu, par exemple, à un conseil municipal d'accorder d'office l'assistance à une personne qui ne l'aurait pas sollicitée, la commune serait irrecevable à réclamer le remboursement des secours donnés en exécution de cette décision irrégulière. » (Adrien SACHET, *Assistance des vieillards, infirmes et incurables*, n° 112.)

2. « La dette d'assistance ayant été créée par la loi ne peut s'acquitter que par un des modes légaux... Tous les autres modes d'assistance auraient, en effet, leur cause, non dans les droits et obligations dérivant de la présente loi, mais dans une pensée de bienfaisance ou de charité exclusive du quasi-contrat de gestion d'affaires et, par suite, de toute action en remboursement. » (*Id., ibid.*, n° 113.)

nécessitée l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours.

La limitation du recours à une année constitue en quelque sorte une solution transactionnelle entre deux opinions opposées. D'une part, le Conseil supérieur de l'assistance publique estimait que le recours des communes contre les autres communes, contre les départements ou l'État ne devait pas avoir d'effet rétroactif(1). L'inconvénient pratique de ce système, et qui l'a fait écarter, est d'aboutir à retarder l'admission à l'assistance jusqu'à ce que le véritable domicile de secours ait pu être établi avec une absolue exactitude. Entre temps, le malheureux serait privé d'assistance. — D'autre part, M. Auffray avait proposé un amendement tendant à ce que, dans les recours de collectivité contre collectivité, le remboursement des avances eût lieu, comme pour les recours d'une collectivité contre l'assisté ou sa famille (art. 5 de la loi, voir *infra*, p. 118), jusqu'à concurrence de cinq ans. Cet amendement a été repoussé (séance de la Chambre du 30 mai 1903) ; comme l'a expliqué M. Léopold Fabre, la distinction entre les recours de commune à commune et ceux exercés contre le faux indigent ou ses parents se justifie ainsi : « On ne peut pas dire, dans notre hypothèse, que la commune qui n'a pas payé sa dette d'assistance soit en faute. Si, au contraire, on est en présence d'un assisté qui a dissimulé ses ressources ou de parents tenus au devoir d'assistance et qui ne l'ont pas rempli, on peut affirmer que l'assisté ou les parents ont commis une véritable fraude, sinon un dol, qui engage leur responsabilité. Dès lors, ils doivent subir un traitement beaucoup plus sévère que la commune dont la bonne foi est évidente. » Et M. Bienvenu-Martin, rapporteur, a ajouté qu'en limitant à un an la durée des recours formés de commune à commune, on a obéi à deux

1. L'assistance une fois donnée est donnée à titre définitif et sans recours en remboursement. Mais ce n'est plus là à proprement parler l'assistance, c'est la charité ; et cette opinion, admissible avec un système de bienfaisance facultative, ne paraît pas en harmonie avec un régime d'assistance obligatoire. — Cf. *infra*, commentaire de l'article 5.

préoccupations : « La première, c'est de forcer les communes à rechercher le domicile de secours le plus rapidement possible et à ne pas laisser se prolonger une incertitude qui pourrait avoir des conséquences très onéreuses pour les municipalités ; la deuxième, c'est de protéger les petites communes, qui sont l'immense majorité, contre des répétitions qui seraient trop lourdes pour leurs finances. »

Même limité à une seule année d'assistance, le montant des dépenses réclamées en remboursement pourrait constituer, pour la collectivité du domicile de secours, une charge trop onéreuse, en ce sens que la collectivité de la résidence peut avoir fourni l'assistance plus libéralement que n'était tenu de le faire la collectivité du domicile de secours. Or le recours qui est exercé contre cette dernière est fondé sur le quasi-contrat de gestion d'affaires. La collectivité demanderesse, qui prétend avoir géré les affaires de la collectivité du domicile de secours, ne peut réclamer plus que celle-ci aurait dépensé si elle avait elle-même géré sa propre affaire. En conséquence, il convient de calculer ce que l'assistance du vieillard, de l'infirme ou de l'incurable secouru incompétemment aurait coûté si elle avait été donnée par la collectivité compétente, et le montant de la dépense ainsi évalué constituera le maximum des charges sujettes à répétition contre la collectivité défenderesse (1) : tel est le sens de la disposition finale de l'article 4 (2).

Si l'assistance est donnée à domicile et que l'allocation mensuelle versée à l'assisté excède le taux de celle qui est accordée au domicile de secours, le remboursement sera calculé d'après ce taux. Si l'assisté a été hospitalisé, la somme à rembourser

1. A. Sachet, *Assistance des vieillards, infirmes et incurables*, n° 132.

2. D'une façon générale d'ailleurs, et alors même qu'il n'y aurait eu ni erreur ni doute initial sur le véritable domicile de secours de l'assisté, le taux de l'allocation mensuelle due aux bénéficiaires ayant le domicile de secours communal, mais résidant en dehors de la commune débitrice de la dette d'assistance avant l'attribution de cette allocation, est le taux qui aura été voté par le conseil municipal de la commune débitrice, de la commune du domicile de secours, et non celui de la commune de la résidence (Voir *infra*, p. 233).

ne pourra dépasser le prix de la journée exigé par l'hospice où la collectivité débitrice a l'habitude de placer ses vieillards ou ses infirmes [1].

C. — La juridiction devant laquelle devront être portées les contestations auxquelles donneraient lieu les recours prévus à l'article 4 est déterminée par l'article 34 ; c'est le conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirme ou l'incurable a sa résidence. Il s'agit en effet d'une question relative au domicile de secours, et les explications fournies par le rapporteur de la Chambre des députés, sous l'article 34 (Voir *infra*), ne laissent point de doute à cet égard.

Le conseil de préfecture compétent est ainsi celui du département demandeur ou du département dans lequel est située la commune demanderesse. La compétence *ratione loci* est fixée par la résidence de l'assisté, par la localité où en fait il a été secouru. Il ne pouvait être décidé autrement, puisqu'il y a précisément doute et contestation sur le véritable domicile de secours.

Le conseil de préfecture statue sauf recours devant le Conseil d'État (art. 36).

Le conseil de préfecture devra-t-il se borner à statuer sur le domicile de secours ? Ne devra-t-il pas aussi, dans le cas où il ferait droit aux prétentions de la collectivité demanderesse, déterminer la somme que la collectivité défenderesse est tenue de rembourser ? L'affirmative paraît devoir être admise [2]. La compétence du conseil de préfecture s'étend à la contestation tout entière, qui ne saurait être scindée.

Art. 5

La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours s'il y a lieu, et avec le bénéfice, à leur

1. Rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés.
2. En ce sens, A. Sachet, *Assistance des vieillards, infirmes et incurables*, n° 141.

profit, de la loi du 10 juillet 1901, soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil[1] *et dans les termes de l'article 208 du même Code*[2].

Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

Le recours prévu par cet article diffère de celui qu'organise l'article précédent : il a pour but de permettre à la collectivité qui a payé les frais d'assistance d'un vieillard ou d'un infirme, par application des règles sur le domicile de secours, de répéter les sommes dépensées, soit contre l'assisté, si on lui découvre ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre les personnes ou sociétés qui, en vertu de la loi ou d'un contrat, étaient tenues de pourvoir à sa subsistance.

En même temps, l'article 5 complète l'article 4, en ce sens que ces deux articles reproduisent, non sans des différences de détail, le principe du recours consacré, pour l'assistance médicale gratuite, dans la disposition d'un article unique, l'article 2 de la loi du 15 juillet 1893.

Comme pour le commentaire de l'article 4, il convient d'étudier successivement les trois questions ci-après.

---

1. Code civil. — ART. 205 (modifié par la loi du 9 mars 1891, art. 2). — Les enfants doivent des aliments à leurs père et mère ou autres ascendants qui sont dans le besoin. La succession de l'époux prédécédé en doit, dans le même cas, à l'époux survivant. Le délai pour les réclamer est d'un an à partir du décès et se prolonge, en cas de partage, jusqu'à son achèvement.

La pension alimentaire est prélevée sur l'hérédité. Elle est supportée par tous les héritiers et, en cas d'insuffisance, par tous les légataires particuliers, proportionnellement à leur émolument.

Toutefois, si le défunt a expressément déclaré que tel legs sera acquitté de préférence aux autres, il sera fait application de l'article 927 du Code civil.

ART. 206. — Les gendres et belles-filles doivent également, et dans les mêmes circonstances, des aliments à leurs beau-père et belle-mère ; mais cette obligation cesse : 1° lorsque la belle-mère a convolé en secondes noces ; 2° lorsque celui des époux qui produisait l'affinité et les enfants issus de son union avec l'autre époux sont décédés.

ART. 207. — Les obligations résultant de ces dispositions sont réciproques.

ART. 212. — Les époux se doivent mutuellement fidélité, secours, assistance.

2. Code civil. — ART. 208. — Les aliments ne sont accordés que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit.

A. — Qui peut exercer le recours et contre qui peut-il être exercé ?

B. — Conditions d'exercice du recours.

C. — Juridiction compétente pour statuer.

A. — Qui peut exercer le recours ? La commune, le département ou l'État, dit l'article 5 ; mais il faut préciser qu'ici le droit de recours appartient à la collectivité du domicile de secours, à la collectivité débitrice à ce titre de la dette d'assistance, et non plus, comme dans l'hypothèse de l'article 4, à la collectivité de la résidence, à la collectivité qui a fait par erreur l'avance des frais d'assistance. Cette dernière collectivité réclame le remboursement, en vertu de l'article 4, à la collectivité du domicile de secours, et celle-ci à son tour recourt s'il y a lieu contre qui de droit([1]), c'est-à-dire soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance.

Comme pour le recours prévu par l'article 4 (Voir *supra*, p. 109), l'exercice du droit de recours paraît encore au cas actuel appartenir au préfet, qui le forme dans l'intérêt du service, que les assistés aient le domicile de secours communal ou départemental ([2]), ou que, dépourvus de l'un et de l'autre, ils

---

1. Cf. article 21 de la loi du 15 juillet 1893, *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 205 et 206.

2. Étant entendu que, pour les assistés qui ont le domicile de secours communal, le recours peut être formé également par le maire de la commune du domicile de secours. — En ce sens, avis de la commission centrale, du 18 juin 1907, délibéré au rapport de M. H. de Villeneuve et dont voici le texte :

« La commission centrale,

« Consultée par M. le ministre de l'intérieur sur la question de savoir si, pour les assistés ayant le domicile de secours communal, le recours prévu par l'article 5 de la loi du 14 juillet 1905 ne peut être formé que par le maire, au nom et, pour le compte de la commune, à l'exclusion du préfet agissant comme représentant du service départemental d'assistance aux vieillards ;

« Vu la loi du 14 juillet 1905, notamment l'article 6 ;

« Vu le décret portant règlement d'administration publique du 14 avril 1906 ;

« Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la loi du 14 juillet 1905, le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est un service départemental ;

« Que, par application du principe posé dans cet article, le règlement d'administration

soient à la charge de l'État. — De même encore, si le recours est exercé pour le compte de la commune ou du département, cette collectivité devra restituer les subventions qu'elle aura pu recevoir sur la part de dépenses comprise dans le remboursement.

Ainsi que l'article 4, l'article 5 ne parle pas des hospices comme pouvant exercer le recours. Dès lors, le recours des hospices sera régi par les règles du droit commun ; il ne sera pas notamment borné dans son objet au remboursement de cinq années de secours, limitation édictée par l'article 5. Mais, à d'autres égards, les hospices auraient eu avantage à être compris parmi les établissements publics appelés à bénéficier du recours de l'article 5. Si, en effet, les hospices peuvent, le cas échéant, exercer une action en remboursement en se fondant sur l'article 5 de la loi du 7 août 1851 contre les parents tenus de la dette alimentaire [1], ou sur le droit commun de l'article 1166 du Code civil contre les débiteurs conventionnels [2], — le recours contre l'hospitalisé lui-même peut donner lieu, au regard de l'hospice, à quelque difficulté, étant donné surtout que le législateur de 1905 a cru devoir faire à ce sujet

---

publique du 14 avril 1906 ordonne la centralisation des recettes et des dépenses de ce service au budget du département et les soumet aux règles de la comptabilité départementale ;

« Que, notamment, l'article 2, § 3, dudit règlement prescrit de comprendre dans les recettes du budget départemental « le produit des remboursements effectués en vertu des « articles 4 et 5 de la loi du 14 juillet 1905 » ;

« Qu'on ne saurait, dès lors, refuser au préfet le droit de former les recours prévus à l'article 5 qui intéressent directement le service public placé sous son autorité ;

« Est d'avis :

« Que les recours prévus par l'article 5 de la loi du 14 juillet 1905 peuvent être formés soit par le maire au nom de la commune du domicile de secours de l'assisté, soit par le préfet agissant comme représentant du service départemental de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. »

1. Encore pourrait-on soutenir que le recours de l'établissement hospitalier n'étant exercé qu'en vertu de la loi de 1851 sera moins étendu, en ce qui concerne les membres de la famille de l'assisté, que le recours exercé par la commune, le département ou l'État en vertu de la loi de 1905, car l'article 5 de cette dernière loi est plus compréhensif que l'article 5 de la loi de 1851. — Voir pour l'examen d'une question analogue qui se pose sous l'article 2 de la loi du 15 juillet 1893, *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 78-79.

2. Cf. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 75 et suiv.; *adde* article 4, loi du 9 avril 1898 (modifiée par la loi du 30 mars 1905) sur les accidents du travail.

une précision formelle en faveur des communes, des départements et de l'État (1).

Comme il a été expliqué sous l'article 1 (Voir *supra,* p. 76), une des conditions requises pour bénéficier de la loi de 1905 est d'être privé de ressources, et l'assistance n'est due que dans la mesure où les ressources de l'ayant droit sont insuffisantes.

En payant les frais d'assistance d'un vieillard, d'un infirme ou d'un incurable conformément aux dispositions de la présente loi, la collectivité devient créancière du montant de ces frais contre l'assisté sous la condition que celui-ci ait ou acquière des ressources suffisantes.

Les ressources qu'un assisté peut avoir ou qui peuvent lui survenir consisteront soit dans des biens personnels, soit dans un titre conventionnel de rente viagère ou d'assistance contre un tiers, soit dans une créance légale d'aliments contre un parent. De là trois actions distinctes pour atteindre chacune de ces trois sortes de ressources : une action contre l'assisté, une action contre son débiteur conventionnel d'assistance, une action contre son parent débiteur d'aliments (2).

1. — Action contre l'assisté ou sa succession. — Le recours peut être exercé, dit l'article 5, si on reconnaît à l'assisté ou s'il lui survient des ressources suffisantes.

---

1. Il semble bien cependant que, même dans le silence de la loi de 1905, le recours des hospices serait fondé s'il s'exerçait contre l'hospitalisé assisté indûment.

Les hospices ne doivent leurs soins gratuits qu'aux indigents. Si un individu parvient, en dissimulant ses ressources, à obtenir l'assistance gratuite d'un établissement hospitalier et qu'ultérieurement sa véritable situation soit révélée, il est équitable et juridique que ces soins donnés pour une fausse cause engendrent une obligation de l'assisté ou de sa succession vis-à-vis du patrimoine des pauvres (*Revue des Établ. de bienf. et d'assist.,* 1888, p. 214). — La jurisprudence des tribunaux belges fut d'abord fixée en ce sens ; elle était basée sur les articles 1235 et 1376 de notre Code civil qui, on le sait, sont applicables en Belgique (*eodem loco*). De même, tribunal civil de la Seine, 28 décembre 1886. *Contra :* cour de Rouen, 11 janvier 1905 (*Revue des Établ. de bienf. et d'assist.,* 1905, p. 307) : d'après cette dernière décision, les dépenses d'hospitalisation constituent, sinon une dette, du moins une obligation morale à la charge de l'assistance publique et ne sont susceptibles d'aucune répétition dans le cas où l'indigent est revenu à meilleure fortune postérieurement à l'hospitalisation. *Adde* décisions des tribunaux belges de 1892 et 1896 (*Revue des Établ. de bienf. et d'assist.,* 1896, p. 135). Cf. *Revue de l'administration de la Belgique,* 1905, p. 300.

2. A. Sachet, *op. cit.,* n° 145.

L'expression « si on lui reconnaît » a été substituée par le Sénat à celle « si on lui découvre » qui figurait dans le texte voté par la Chambre. Elle a un sens plus extensif. Sans doute, dans la plupart des cas, le recours de la commune s'exercera à la suite de la découverte de ressources que l'assisté avait dissimulées. Mais il peut arriver qu'un assisté, au moment de son admission, ait certaines ressources, trop modiques pour que l'assistance lui soit refusée, et qui seront ultérieurement reconnues suffisantes pour qu'il n'y ait plus lieu de lui faire application de la loi de 1905. Ainsi, au cas prévu par l'article 4, la commune de la résidence peut avoir admis par erreur à l'assistance une personne dont les ressources sont inférieures au taux de l'allocation mensuelle arrêté pour cette commune ; puis, on découvre que cet assisté a en réalité son domicile de secours dans une commune dont le taux d'allocation est inférieur au montant de ses ressources. Ayant donc été assisté sans droit, il sera non seulement rayé des listes d'assistance, mais tenu en outre de rembourser la part de la commune qui l'a secouru.

De même, s'il survient à l'assisté des ressources suffisantes, l'assistance lui est retirée (art. 18), et, de plus, il est l'objet d'un recours en remboursement pour l'assistance antérieurement accordée.

Une précision était ici nécessaire, car, si la jurisprudence est hésitante sur ce point, elle tend plutôt à considérer que les secours attribués à un assisté étant de purs dons, ils n'ouvrent point droit à une restitution, si le bénéficiaire, malheureux à l'époque où on lui est venu en aide, acquiert ultérieurement des ressources. Cette thèse qui s'explique lorsque le secours est purement facultatif ne concorderait plus avec le principe nouveau de l'assistance obligatoire (1).

---

1. Circ. min. int., 16 avril 1906. — M. Sibille avait présenté une disposition additionnelle ainsi conçue :

« Toute personne qui, pour obtenir l'assistance en vertu de la présente loi, aura fait une déclaration inexacte ou simulé une infirmité, sera punie de trois à six mois d'emprisonnement et condamnée à la restitution des sommes indûment perçues.

« Seront punis des mêmes peines et condamnés solidairement, s'il y a lieu, à des restitu-

Ce qui est dit de l'assisté lui-même doit s'entendre aussi de sa succession contre laquelle le recours pourra être exercé le cas échéant. En cette dernière hypothèse, l'action sera toujours recevable, quelle que soit la modicité de la succession (1).

Au contraire, du vivant de l'assisté, le recours n'est possible que si les ressources sont suffisantes, c'est-à-dire mettent l'assisté dans une situation pécuniaire exclusive de tout droit à l'assistance ; le recours est donc subordonné à la radiation préalable de l'intéressé de la liste d'assistance. Cette radiation même peut n'être pas suffisante pour qu'un recours soit formé : un assisté revenu à meilleure fortune peut n'être plus privé de ressources et se trouver par conséquent inapte à continuer de bénéficier de la loi de 1905, sans avoir cependant des ressources suffisantes pour rembourser les dépenses faites pour lui. La règle doit être que le recours ne saurait être exercé s'il a comme conséquence de faire retomber un malheureux dans l'indigence en le privant des menues ressources qui ont pu lui échoir.

---

tions, ceux qui auront sciemment fourni des renseignements inexacts sur l'âge, le domicile, la fortune, l'état de santé d'une personne prétendant avoir droit à l'assistance.

« L'article 463 est applicable aux délits prévus par le présent article. »

Cette disposition additionnelle a été retirée par son auteur, à la suite des explications ci-après fournies par M. Millerand, président de la commission (séance de la Chambre du 15 juin 1903) :

« La commission est tout à fait d'accord avec l'auteur de l'amendement sur les intentions qui le lui ont inspiré. Elle ne l'accepte pas, parce qu'il est inutile, le cas étant déjà prévu, au point de vue civil, par l'article 5 de la loi en discussion qui permet à la commune, si l'assisté a dissimulé des ressources ou en a acquis de nouvelles, d'exercer un recours, et, d'autre part, en vertu du droit commun, par le Code pénal, si l'assisté se livre à des manœuvres délictueuses. Dans un cas comme dans l'autre, la loi prévoit les abus que l'honorable M. Sibille vise dans son amendement. »

1. Le droit des établissements hospitaliers sur les biens des assistés décédés (avis du Conseil d'État du 14 octobre 1809) ne saurait ici s'exercer, puisque les établissements qui reçoivent le montant intégral du prix de journée, quelle que soit la situation personnelle de l'hospitalisé (Voir *infra*, art. 23), sont complètement désintéressés par le service de l'assistance obligatoire. — C'est la solution admise dans une hypothèse présentant quelque analogie avec le cas d'un assisté hospitalisé, c'est-à-dire pour les prorata d'allocation mensuelle dus théoriquement aux héritiers de l'assisté décédé (Voir *infra*, art. 21 ; circ. min. fin., 25 juillet 1907, et min. int., 9 août 1907).

Cette solution, qui ne peut d'ailleurs être indiquée que sous réserve des droits de l'autorité judiciaire, s'applique aussi aux hospitalisés de la loi de 1893.

En somme, l'attribution aux hôpitaux et hospices, à défaut d'héritiers, des objets mobiliers laissés par les hospitalisés décédés, se comprenait sous le régime de l'assistance facultative, comme indemnité représentative d'une partie des frais d'hospitalisation. Une semblable attribution ne saurait subsister au regard de personnes hospitalisées comme bénéficiaires d'un service d'assistance obligatoire (Sol. min. int., *Deux-Sèvres*, 6 mars 1908).

2. — *Action contre le débiteur conventionnel d'assistance.* — Dans son discours à la Chambre, M. Bienvenu-Martin, rapporteur, a cité plusieurs exemples rentrant dans les actions de cette catégorie. « Supposez, a-t-il dit (1), un individu qui a placé son bien en viager dans une compagnie d'assurance et que celle-ci néglige de servir la rente convenue ; si le crédirentier tombé dans le dénuement le plus complet demande et obtient la pension d'assistance, il est juste que la commune qui l'assiste ait le droit de s'adresser à la société d'assurance qui n'a pas rempli ses obligations vis-à-vis de lui et qui, si elle avait payé sa dette, n'aurait pas mis la commune dans la nécessité de donner l'assistance. » Et plus loin, il ajoute : « L'article 5 ne vise pas en particulier les sociétés de secours mutuels (2), mais il peut s'y appliquer. Je suppose une société de secours mutuels qui ait reçu une libéralité à la charge de servir une pension alimentaire à un particulier. Si la société ne sert pas cette pension alimentaire, la commune qui a assisté ce particulier doit pouvoir, en vertu de l'article 5, exercer un recours contre la société, comme elle aurait le droit d'en exercer un contre un membre de la famille qui n'exécuterait pas les obligations que le Code lui impose. »

Le cumul partiel que l'article 20 admet entre les secours de l'assistance publique et les ressources provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite, ôte de son intérêt à la disposition qui prévoit un recours contre « les sociétés tenues de l'obligation de l'assistance ». Cela a été reconnu dans la discussion qui eut lieu à la Chambre des députés le 30 mai 1903 et plus nettement encore dans la discussion du 3 juin 1903 (3).

---

1. Chambre des députés, séance du 8 juin 1903.

2. L'échange d'observations ci-après entre M. Beauregard et M. Bienvenu-Martin, rapporteur, est intéressant à noter (séance de la Chambre du 8 juin 1903) :

« *M. Beauregard.* — Lorsqu'il y aura lieu de tenir compte d'une partie de la pension due par une société de secours mutuels, vous en ferez la déduction sur la pension due par la commune et, par conséquent, il n'y aura pas de recours possible.

« *M. le rapporteur.* — C'est incontestable.

« *M. Beauregard.* — Dans ces conditions, je me déclare satisfait sur ce point. »

3. Voir déclaration du rapporteur répondant à une question de M. Auffray.

Il a paru toutefois qu'on ne devait point fermer la voie au recours, au cas où il aurait occasion de se produire. Cette hypothèse aura chance de se réaliser, semble-t-il, surtout quand le vieillard, l'infirme et l'incurable sera hospitalisé (1).

3. — Action contre les parents tenus de la dette alimentaire. — La disposition de l'article 5 de la loi de 1905, comme celle de l'article 2 de la loi de 1893, en employant l'expression « notamment », est énonciative, non limitative. Les membres de la famille visés notamment par les lois de 1893 et de 1905 sont ceux désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil. Ce seront donc : soit un descendant ou un ascendant en ligne directe de l'assisté (art. 205 et 207), soit un conjoint (art. 212), soit un beau-père ou une belle-mère, un gendre ou une belle-fille (art. 207), si du moins, dans ce dernier cas, le second mariage de la belle-mère ou le décès de l'époux qui produisait l'affinité et des enfants issus de l'union commune n'ont pas fait cesser l'obligation alimentaire.

Mais d'autres personnes sont tenues, le cas échéant, de fournir une pension alimentaire : c'est à ces personnes que s'applique le terme « notamment ». Ces obligations sont consacrées par le Code civil d'une manière générale : il a paru inutile, en présence du peu de fréquence de l'application de semblables dispositions, de les énumérer (2) dans les lois d'assistance de 1893 et 1905, puisque aussi bien elles sont comprises d'une façon implicite dans le mot « notamment » (3).

Il conviendra d'appliquer l'article 208 du Code civil, auquel

---

1. Circ. min. int. du 16 avril 1906.

2. C'est en ce sens que doit s'interpréter le rejet du paragraphe 1 de l'amendement suivant, présenté par M. Chovet au Sénat (16 mars 1893) sous l'article 2 de la loi de 1893 :

« La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'assistance médicale envers le malade, notamment contre tous parents, alliés, tuteurs officieux, bénéficiaires de donations entre vifs ou tous autres auxquels incombe déjà, d'après les articles 205, 206, 207, 212, 364, 762, 763, 955 du Code civil, l'obligation de servir à l'assisté une pension alimentaire. »

3. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 80. — Par contre, et de même que pour l'application de la loi de 1893, le recours en remboursement des frais d'assistance n'existe pas contre les frères et sœurs, beaux-frères et belles-sœurs de l'assisté, qui ne sont pas tenus vis-à-vis de lui à la dette alimentaire.

le législateur a jugé utile de se référer pour prévenir toute équivoque. Les secours d'assistance qui ne seront naturellement accordés que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame, ne le seront aussi que dans la proportion de la fortune de celui qui les devra. Si des contestations s'élèvent, l'autorité judiciaire appréciera suivant le droit commun, comme le précise déjà la circulaire ministérielle du 18 mai 1894 pour l'application de la loi de 1893.

Il a été jugé que le recours de l'assistance publique procède de la nature de la créance alimentaire et ne peut s'exercer que s'il y a lieu, c'est-à-dire si au moment où les dépenses d'assistance ont été faites, les membres de la famille pouvaient venir en aide à leur parent indigent. L'action en remboursement n'est pas admise contre les parents qui justifient avoir, au moment où la dépense a été faite, acquitté l'obligation alimentaire dans les termes d'un jugement contre eux rendu au profit de leur parent (1).

L'existence de personnes tenues de fournir des aliments laisse subsister la dette de la collectivité du domicile de secours : notamment la circonstance que les vieillards septuagénaires ont des enfants tenus à la dette alimentaire n'est pas un obstacle à l'inscription de ces malheureux sur la liste d'assistance, sauf recours ultérieur, s'il y a lieu, contre les enfants, par la collectivité de domicile de secours (2). Mais l'admission à l'assistance, comme il a été indiqué sous l'article 1, est subordonnée à cette constatation préalable que les parents ne peuvent pas ou, le pouvant, ne veulent pas s'acquitter de la dette alimentaire. En ce dernier cas, ils seront prévenus qu'ils s'exposent au recours prévu par l'article 5.

La question s'est posée de savoir si, au lieu d'engager une action judiciaire, il ne serait pas possible de s'entendre avec les membres de la famille et de les faire s'engager à verser

1. Trib. civ. de la Seine, 20 décembre 1887 (*Revue des Établissements de bienfaisance*, 1888, p. 10).
2. Av. min. int., *Aude*, 16 mars 1907.

dans la caisse communale une contribution mensuelle ou trimestrielle, proportionnée à leur état de fortune. — Cette manière de procéder ne paraît pas admissible. La loi de 1905 a, en effet, tracé nettement en son article 5 la marche à suivre pour obtenir le paiement des dépenses indûment supportées par la commune, le département ou l'État. Une pareille solution serait d'ailleurs en opposition avec les prescriptions du décret du 14 avril 1906 qui, en réglementant la comptabilité du service, centralisent les recettes et les dépenses au budget départemental. — Toutefois, pour éviter de recourir à une action judiciaire, un moyen pratique s'offrirait : ce serait, après avoir assuré au bénéficiaire une pension alimentaire par la reconnaissance de dettes de personnes qui y sont légalement tenues, de déduire du taux théorique le montant de cette pension alimentaire, au moment de la fixation de l'allocation individuelle (1) ; la créance constituerait ainsi une ressource personnelle de l'ayant droit et il pourrait être fait application de l'article 20 de la loi de 1905.

B. — L'examen des branches diverses du recours de l'article 5, suivant la qualité du défendeur, vient de comporter l'indication des conditions spéciales d'exercice de ce recours : il est des conditions générales, qu'il reste à envisager et qui s'appliquent à tous les recours visés par l'article 5.

Ces recours ne peuvent être exercés que jusqu'à concurrence de cinq années.

Cette limitation de l'objet du recours ne doit pas être confondue avec une prescription. La prescription applicable à l'action de l'article 5, est la prescription trentenaire de droit commun, non la prescription quinquennale applicable aux recours de l'article 4.

D'autre part, pour cette dernière catégorie de recours, le droit au remboursement des avances n'est reconnu que jus-

1. Sol. min. int., *Vaucluse*, 23 mars 1907.

qu'à concurrence d'une année de secours ; dans les hypothèses prévues par l'article 5, cette durée est portée à cinq ans. — Les raisons de la différence ont été indiquées sous l'article 4 (Voir *supra*, p. 113).

En adoptant cette limitation de cinq ans, le législateur paraît avoir eu surtout en vue le recours exercé contre les parents tenus de l'obligation alimentaire, laquelle se trouve ici aggravée puisqu'elle n'est destinée en principe qu'à faire face à des besoins actuels et non à rembourser des dettes déjà contractées. Mais l'application de l'article 208 donne en tout état de cause aux tribunaux un pouvoir d'appréciation suffisant ; et on peut regretter qu'au cas particulier de ressources frauduleusement dissimulées, l'assisté qui a vécu pendant quinze ans, pendant vingt ans, aux dépens de la collectivité — sans y avoir droit — ne puisse être tenu de rembourser que cinq années de secours.

C. — Les recours dont s'occupe l'article 5 seront portés devant la juridiction de droit commun, c'est-à-dire les tribunaux judiciaires (juge de paix ou tribunal civil du défendeur, suivant l'importance du litige) : il s'agit en effet d'actions personnelles et mobilières.

Pour éviter les frais qui auraient risqué d'entraver l'exercice du droit des collectivités, il a été décidé par l'acceptation d'un amendement de M. de Castelnau, auquel la commission de la Chambre des députés adhéra (séance du 30 mai 1903), que le bénéfice de la loi du 10 juillet 1901 sur l'assistance judiciaire profiterait à la commune, au département ou à l'État au compte de qui seraient exercés les recours de ce genre.

Art. 6

Le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est organisé, dans chaque département, par le con-

seil général délibérant dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

Si le conseil général refuse ou néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

S'inspirant des principes consacrés par la loi du 15 juillet 1893 (art. 4) pour le service de l'assistance médicale (1), le législateur de 1905 a confié aux conseils généraux le droit d'organiser le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Ce service est un service départemental (2), placé sous l'autorité du préfet (3) qui, agent d'exécution des décisions du conseil général, est en même temps dans le département le représentant de l'État et le défenseur qualifié des intérêts des communes (4). Le préfet pourra se faire aider dans cette nouvelle tâche, notamment (5) par le personnel de l'inspection départementale de l'assistance publique : mais ces agents

---

1. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 95.

2. Le décret (portant règlement d'administration publique) du 14 avril 1906 a, dans cet ordre d'idées, centralisé au budget départemental et soumis aux règles de la comptabilité départementale toutes les recettes et dépenses du service d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

3. « L'article 6 n'énonce pas, comme l'a fait l'article 4 de la loi du 15 juillet 1893, que le service est sous votre autorité, mais la chose va de soi, puisque vous êtes à la fois le représentant du pouvoir exécutif dans le département et chargé de l'exécution des décisions du conseil général. » (Circ. min. int., 16 avril 1906.)

4. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., p. 96.

5. L'article 3 du règlement départemental des Ardennes consacre à ce point de vue une innovation intéressante à noter; l'article 3 est ainsi conçu :

« Les bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905 sont placés sous la protection et la surveillance immédiates des commissions cantonales d'assistance.

« Ces commissions sont composées :

« 1° Du préfet ou du sous-préfet, président;

« 2° Des membres de la commission cantonale d'appel prévus à l'article 11 de la loi;

« 3° De femmes, en nombre indéterminé, susceptibles de s'intéresser d'une façon active au sort des vieillards, infirmes et incurables du canton, nommées pour quatre ans par le préfet.

« Ces commissions sont convoquées pour la première fois par le préfet ou le sous-préfet. Elles nomment leur vice-président et leur secrétaire et se réunissent trimestriellement au chef-lieu de canton. »

n'interviendront qu'au nom, d'après les ordres et sous la responsabilité du préfet.

L'organisation même du service est dévolue au conseil général, qui prend à cette fin une délibération, soumise, comme en matière d'assistance médicale, à des règles particulières : 1° quant à son objet ; 2° quant à sa forme.

I. — *Objet de la délibération du conseil général.* — La délibération du conseil général portera sur les points suivants : 1° approbation du taux de l'allocation mensuelle arrêté par le conseil municipal de chaque commune (art. 20) ; 2° désignation des hospices et hôpitaux publics tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile (art. 23, al. 1) ; 3° avis à donner sur le prix de journée de séjour dans ces hospices ou hôpitaux-hospices (art. 23, al. 3) ; 4° désignation des établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices publics, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables (art. 24, al. 1) ; 5° approbation des traités passés avec ces établissements pour l'entretien desdits vieillards, infirmes et incurables (art. 24, al. 1) ; 6° fixation des conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères (art. 24, al. 3).

Telles sont les parties essentielles du règlement que le conseil général est appelé à adopter pour organiser dans le département le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

En dehors de cette attribution principale, le conseil général a encore à régler, soit par lui-même, soit par sa commission départementale, diverses questions qui s'y rattachent : admission et conditions d'assistance [1] pour les bénéficiaires ayant le domicile de secours du département (art. 14) ; — approbation du taux de l'allocation mensuelle arrêté, pour chaque commune, par le conseil municipal (art. 20, 2e §).

---

1. Le conseil général n'a pas à fixer, pour ces assistés ayant le domicile de secours départemental, le taux théorique de l'allocation mensuelle, lequel est arrêté par le conseil municipal de la résidence et est uniforme en principe pour tous les assistés résidant dans une commune, quel que soit leur domicile de secours.

Ce n'est aussi qu'après avis de l'assemblée départementale que le préfet pourra fixer les prix de journée qui seront dus aux hospices publics pour les pensionnaires entretenus aux frais des collectivités (art. 23).

II. — *Forme de la délibération du conseil général.* — Le conseil général délibère pour l'application de la loi de 1905 comme pour celle de la loi d'assistance médicale, dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

Les délibérations ainsi prises ne sont pas soumises à l'approbation préalable pour devenir exécutoires, et un arrêté préfectoral n'a pas à intervenir pour rendre exécutoire la délibération d'un conseil général réglementant le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (1). Ces délibérations sont donc exécutoires si, dans les trois mois à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution (art. 49 de la loi de 1871). L'appréciation de l'autorité supérieure est ici fort large : elle n'est pas, comme pour les délibérations prévues par l'article 46, limitée à la violation des lois ou règlements ; la suspension (2) peut être prononcée pour des motifs de fond et avoir pour cause l'improbation de la délibération comme inopportune et nuisible aux intérêts du département.

Il pourrait paraître singulier qu'on limite ainsi les pouvoirs du conseil général, alors que la loi de 1871 range elle-même les œuvres d'assistance parmi les objets sur lesquels cette assemblée peut se prononcer, sans autre obligation que de respecter la loi et les règlements. Cependant, cela se justifie aisément, si on songe que la loi de 1871, dans cet article 46,

1. Déc. min. int., *Hautes-Pyrénées*, 29 novembre 1906. — Les cas où le conseil général prend les délibérations de cette nature sont énumérés dans l'article 48 de la loi de 1871. Mais cette énumération n'est pas limitative; car, après l'indication formelle de plusieurs objets, l'article ajoute cette disposition indéterminée : « 5° Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi soit par le préfet, soit par un de ses membres. »

2. La loi ne fixe pas d'époque après laquelle cette suspension doive prendre fin : il en résulte qu'elle durera tant que l'administration supérieure la maintiendra. — Les décrets de suspension et les décrets rapportant la suspension ne sont pas soumis à la délibération du Conseil d'État (décret du 28 décembre 1876, *Bouches-du-Rhône*).

ne s'occupe que des œuvres essentiellement et uniquement départementales, comme serait, par exemple, un établissement charitable créé et entretenu exclusivement sur les fonds départementaux. Le service de l'assistance aux vieillards et aux incurables sera constitué avec le triple concours de l'État, du département et des communes ; il est donc légitime qu'on laisse à l'État la possibilité d'apprécier si les décisions du conseil général sont sages et vraiment conformes aux intérêts tant des malheureux que des communes ou de l'État lui-même. De plus, ne pourrait-on pas ajouter que cette limitation des attributions des conseils généraux devait nécessairement découler de l'adoption du principe de l'obligation ?

Comment juger si ce principe est suffisamment respecté et si, tout en paraissant obéir aux prescriptions de la loi, le conseil général ne s'est pas, en réalité, dérobé à la charge imposée, en se bornant à créer une organisation insuffisante et tronquée ? L'application de l'article 48 se justifie donc aisément, puisque seul il permet d'apprécier la valeur même des dispositions prises [1].

Le gouvernement peut suspendre, mais non modifier [2], la délibération prise par le conseil général pour l'organisation du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

L'article 6 lui donne, en outre, le droit de substituer à la délibération, dont l'exécution a été suspendue *sine die,* un décret rendu en Conseil d'État, qui organise l'assistance dans le département sur des bases différentes, mais conformes à la loi.

---

1. Le gouvernement n'a pas eu à recourir au droit de suspension de la délibération du conseil général pour l'application de la loi de 1905, non plus que pour celle de 1893.

Pour l'assistance médicale, les rapports successifs sur l'exécution de la loi de 1893 (rapports sur 1896, p. 10 ; sur 1897-1899, p. 8 ; sur 1900-1902, p. 8) ont fait remarquer qu' « il répugne à l'administration de procéder par voie d'autorité en une matière qui, sur bien des points, peut prêter à controverse, et qui doit avoir pour dernier résultat beaucoup moins de multiplier les interventions du pouvoir central que d'accroître la vitalité des pouvoirs locaux » (rapport sur 1900-1902).

2. En fait, le préfet, le cas échéant, obtiendra du conseil général, mieux éclairé, telle modification conforme aux instructions ministérielles : c'est ce qui s'est produit notamment pour l'exécution des lois du 15 juillet 1893 et du 14 juillet 1905.

De même, au cas où un conseil général refuserait ou négligerait de délibérer, le gouvernement pourrait pourvoir à l'organisation du service par un décret en Conseil d'État.

Pour faciliter la tâche des assemblées départementales et aussi pour obtenir une réglementation, sinon uniforme, du moins inspirée par les mêmes vues d'ensemble et un égal souci des prescriptions essentielles de la loi, l'administration centrale a proposé, comme guide utile, un règlement-type du service départemental, élaboré par les deuxième et troisième sections réunies du conseil supérieur de l'assistance publique[1]. Ce projet est divisé en trois titres. Le titre I, relatif à l'organisation administrative, confie l'administration du service au préfet avec mission et pouvoir : 1° de passer les traités prévus à l'article 24 ; 2° d'organiser la surveillance et le contrôle des assistés placés dans les hospices publics ou privés ou chez des particuliers ; 3° d'exercer, après décisions du conseil général, les recours ouverts en vertu des articles 4 et 5 en ce qui concerne les assistés ayant le domicile de secours communal ou départemental.

Le titre II réglemente les formalités à remplir pour les admissions et les radiations ainsi que le mode de nomination des délégués des bureaux d'assistance et des sociétés de secours mutuels dans chaque canton (art. 11).

Le titre III relatif aux modes d'assistance détermine la liste des hospices publics et des établissements privés destinés à recevoir les assistés, fixe les conditions générales du placement dans les familles étrangères, établit le tarif des honoraires des médecins pour la délivrance des certificats médicaux prévus à l'article 26 et précise les conditions des transports (notamment par voie ferrée) nécessités par le fonctionnement des services.

Cette analyse sommaire suffit à montrer toute l'importance de la mission confiée aux assemblées départementales. Les dispositions ainsi résumées seront plus complètement étudiées

---

1. Circ. min. int. du 16 avril 1906. — Voir *supra*, HISTORIQUE, p. 45.

avec le commentaire des articles de la loi auxquels elles se rapportent.

Dans le plus grand nombre des départements, le conseil général a adopté sans modification le règlement qui était proposé par l'administration centrale. Dans quelques départements [1], le conseil général l'a voté sans changement, en prévoyant que l'expérience pourrait le conduire à apporter ultérieurement des additions ou des remaniements. Dans quelques autres [2], il a introduit, dès la première application de la loi, des modifications inspirées par le désir d'adapter aux convenances locales une réglementation qui n'était pas conforme au modèle imposé [3]. Enfin, dans d'autres, en assez grand nombre, les changements et surtout les additions ont paru prêter à observations : les délibérations de plusieurs assemblées départementales [4] ont ainsi accusé une tendance critiquée par l'administration centrale et qui consiste à insérer dans les règlements départementaux des dispositions trop touffues [5], parfois empruntées aux lois et décrets, parfois aussi servant de commentaires aux prescriptions réglementaires. Le règlement départemental, suivant le cadre tracé par le projet du conseil supérieur, doit se limiter aux points sur lesquels les conseils généraux ont reçu délégation du législateur et par conséquent se borner à un petit nombre de dispositions essentielles.

Les textes législatifs ou réglementaires n'acquièrent aucune force nouvelle du fait qu'ils sont votés par le conseil général,

---

1. Notamment dans la Dordogne.

2. Dans les Ardennes, voir *supra*, p. 129, n. 5. Une mention spéciale doit être faite pour le règlement départemental de la Loire, très complet, trop complet peut-être, mais rédigé avec un souci scrupuleux des prescriptions législatives ou réglementaires et présentant la physionomie exacte du service.

3. Circ. min. int. du 16 avril 1906. — C'est ce qui résulte d'ailleurs de la discussion du projet de règlement qu'ont élaboré les 2e et 3e sections du conseil supérieur de l'assistance publique.

4. Aisne, Charente-Inférieure, Saône-et-Loire, Savoie, Deux-Sèvres.

5. Les conseils généraux obéissaient ainsi à un mobile, très louable en soi : le désir de fournir une sorte de *vade-mecum* complet à tous les intéressés et spécialement aux administrations municipales. Mais peut-être pourrait-on rappeler que le mieux est quelquefois l'ennemi du bien.

et cette circonstance pourrait être de nature à laisser croire, ce qui serait inexact, que l'assemblée départementale a le droit, soit de les adopter, soit de les modifier, soit de les rejeter.

Les dispositions des lois ou décrets seront plus utilement reproduites, et pourront d'ailleurs être commentées s'il est jugé nécessaire, dans les instructions préfectorales, qui accompagneront l'envoi, aux municipalités, du règlement départemental.

TITRE II

ADMISSION A L'ASSISTANCE

Art. 7

Chaque année, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, le bureau d'assistance dresse la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1 et résidant dans la commune, ont fait valoir, dans leur demande écrite, leurs titres au service d'assistance institué par la présente loi. Il propose en même temps le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux, et, si ce mode de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité de l'allocation mensuelle à leur accorder. La liste préparatoire ainsi dressée est divisée en deux parties : la première, comprenant les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont leur domicile de secours dans la commune ; la seconde, ceux qui ont leur domicile de secours dans une autre commune, ou qui n'ont que le domicile de secours départemental, ou qui n'ont aucun domicile de secours.

Une copie de cette liste, accompagnée de toutes les demandes d'admission à l'assistance, est adressée au conseil municipal ; une autre est envoyée au préfet.

Il est procédé à la revision de la liste un mois avant chacune des trois autres sessions du conseil municipal, et, en cas de besoin, dans le cours de l'année.

A défaut par le bureau de dresser cette liste, elle est établie d'office par le conseil municipal.

Il a été indiqué, sous l'article 2, que la loi de 1905, comme antérieurement la loi du 15 juillet 1893, place la commune à la base de l'assistance obligatoire. Il convenait dès lors de donner à la commune un organisme capable de faire fonctionner le service : cet organisme, c'est le bureau d'assistance.

La loi de 1893 a créé dans toutes les communes un bureau d'assistance[1], chargé de dresser la liste d'assistance médicale qui est ensuite arrêtée par le conseil municipal ; en outre, le bureau d'assistance a les droits et attributions du bureau de bienfaisance dans les communes qui sont dépourvues de bureau de bienfaisance.

C'est un organisme nouveau dans les communes n'ayant ni bureau de bienfaisance, ni hospice ; même là où existent soit l'un ou l'autre, soit l'un et l'autre de ces établissements, le

1. Loi du 15 juillet 1893. — Art. 10. — Dans chaque commune, un bureau d'assistance assure le service de l'assistance médicale.

La commission administrative du bureau d'assistance est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance, ou par cette dernière seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune.

A défaut d'hospice ou de bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance est régi par la loi du 21 mai 1873 (art. 1 à 5), modifiée par la loi du 5 août 1879, et possède, outre les attributions qui lui sont dévolues par la présente loi, tous les droits et attributions qui appartiennent au bureau de bienfaisance.

Art. 12. — La commission administrative du bureau d'assistance, sur la convocation de son président, se réunit au moins quatre fois par an.

Elle dresse, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, la liste des personnes qui, ayant dans la commune leur domicile de secours, doivent être, en cas de maladie, admises à l'assistance médicale, et elle procède à la revision de cette liste un mois avant chacune des trois autres sessions.

Le médecin de l'assistance ou un délégué des médecins de l'assistance, le receveur municipal et un des répartiteurs désigné par le sous-préfet, peuvent assister à la séance avec voix consultative.

bureau d'assistance, dont la commission administrative est formée des mêmes membres que la ou les commissions administratives du bureau de bienfaisance et de l'hospice, constitue un être moral distinct. Il est, à proprement parler, l'organe nouveau de l'assistance obligatoire, consacrée par la loi de 1893 [1]. La dénomination qui lui est dévolue ne précise pas seulement sa mission en établissant une ligne très nette de démarcation avec l'ancienne conception de l'assistance facultative [2] — charité ou bienfaisance ; elle implique de plus aptitude virtuelle à la gestion des services d'assistance obligatoire autres que celui d'assistance médicale. Le bureau d'assistance n'est pas que le bureau d'assistance médicale.

« En accordant au bureau d'assistance tous les droits et attributions du bureau de bienfaisance, disait M. Émile Rey dans son rapport à la Chambre des députés sur le projet de loi qui est devenu la loi du 15 juillet 1893, on en fait un organisme complet qui commencera par remplir les obligations restreintes qui lui sont imposées par la nouvelle loi, mais qui sera prêt pour se livrer aux autres œuvres d'assistance au fur et à mesure que ses ressources se développeront. »

Quand l'obligation de l'instruction primaire a été inscrite dans nos lois, un instituteur a été créé dans toutes les communes, avec d'abord un petit nombre d'élèves ; puis, peu à peu, la maison d'école s'est peuplée, s'est agrandie, absorbant pour partie les anciens établissements d'enseignement libre.

---

1. « Le bureau d'assistance institué dans chaque commune marque un acheminement vers la fusion, vers l'unification des administrations chargées dans la même commune des services d'assistance » (*L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 145). — Cf. projet de loi sur la représentation des pauvres et l'administration des établissements d'assistance, voté par le Sénat en deuxième lecture le 8 décembre 1905 (*Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1906, p. 1).

2. « La qualification de bureau d'assistance lui est donnée non seulement pour le distinguer du bureau de bienfaisance, qui peut coexister avec lui, mais aussi par suite d'un progrès de doctrine, analogue à celui qui avait fait appeler bureaux de bienfaisance les établissements qui succédèrent aux anciens bureaux de charité. Le mot de charité correspond, en effet, à l'idée d'aumône, et le mot de bienfaisance implique la faculté, de la part de celui qui secourt, de ne secourir que si bon lui semble ; or, nous avons vu que l'obligation est un des principes de la loi. » (Rapport de MM. H. Napias et G. Rondel au congrès national d'assistance de Lyon, 1894, p. 21.)

Quand l'obligation de l'assistance trouva place dans notre législation, avec l'assistance médicale de la loi de 1893, un représentant officiel de l'assistance fut institué dans toutes les communes, ce fut le bureau d'assistance. Chargé en principe des malades pauvres et aussi, à défaut de bureau de bienfaisance, de la clientèle de cet établissement de bienfaisance, le bureau d'assistance devait être appelé à voir s'élargir sa sphère d'action avec le développement même des services d'assistance obligatoire (1).

Le bureau d'assistance de la loi de 1893 a été ainsi chargé du nouveau service d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (2).

La composition du bureau d'assistance est réglée par l'article 10 de la loi du 15 juillet 1893. Sa commission administrative (3) est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance (4), ou par la

---

1. Au lendemain de la Révolution française, la Constitution du 3 septembre 1791 plaçait déjà sur la même ligne les secours publics et l'assistance publique. Elle contenait dans le titre I, *Dispositions fondamentales garanties par la Constitution,* les deux paragraphes suivants : « Il sera créé et organisé un établissement général de secours publics, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides, qui n'auraient pas pu s'en procurer. Il sera créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes... » Voir aussi article VIII du préambule de la Constitution du 4 novembre 1848.

2. L'intervention du bureau d'assistance et sa participation directe et initiale au nouveau service d'assistance obligatoire se justifient d'ailleurs par cette double considération, développée avec beaucoup de force par M. Bienvenu-Martin, rapporteur (séance de la Chambre des députés du 30 mai 1903) : *a*) personne n'est mieux à même de connaître les véritables misères, les véritables besoins, que les administrateurs des établissements d'assistance, mêlés par leur mission même aux pauvres de la localité et appelés déjà la plupart du temps à secourir ceux qui se réclameront de la loi du 14 juillet 1905 ; *b*) au point de vue budgétaire, il convenait aussi d'intéresser au service les bureaux de bienfaisance et les hospices qui contribueront aux dépenses (art. 27, 30 et 31).

3. Voir sur ce point *L'Assistance médicale gratuite,* 2e édition, pages 146-164. — Il convient d'ajouter que, par application de l'article 25 de la loi du 30 octobre 1886, les instituteurs et institutrices publics ne peuvent être membres des commissions administratives des bureaux d'assistance (Circ. min. int. du 13 mai 1901, concertée avec min. instr. publ.). — Sauf exception motivée par des circonstances spéciales; et encore la légalité d'une pareille nomination peut-elle paraître contestable. La question est soumise au Conseil d'État statuant au contentieux, *Mayenne.*

4. La règle générale, édictée par le législateur de 1905, et en vertu de laquelle le bureau d'assistance, et non pas seulement le bureau de bienfaisance (dans les communes pourvues d'un bureau de bienfaisance et d'un hospice), a qualité pour dresser la liste préparatoire d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, ne saurait comporter une déro-

commission administrative du bureau de bienfaisance (quand il n'existe pas d'hospice dans la commune) ou par la commission administrative de l'hospice (dans les communes [1] qui ont un hospice et pas de bureau de bienfaisance).

Enfin, à défaut d'hospice et de bureau de bienfaisance (2), le bureau d'assistance est régi par la loi du 21 mai 1873 (art. 1 à 5) modifiée par la loi du 5 août 1879 : il est, en ce cas, composé du maire et de six membres renouvelables, dont deux sont élus par le conseil municipal et quatre nommés par le préfet (ou par le ministre de l'intérieur dans l'hypothèse de renouvellement total ou de création nouvelle). Les délégués du conseil municipal suivent, quant à la durée de leur mandat, le sort de cette assemblée. Les autres membres renouvelables sont nommés pour quatre ans.

Dans la discussion de la loi de 1905 devant la Chambre, il avait été proposé (par M. le député Lemire) de faire entrer dans la composition du bureau d'assistance le délégué des œuvres locales de bienfaisance privée. M. Bienvenu-Martin, rapporteur, a fait rejeter cet amendement par les considérations suivantes. Notre texte, a-t-il dit, n'exclut pas de la part du bureau d'assistance un accord préalable avec les œuvres privées. Le bureau d'assistance a la faculté de s'entourer de toutes les collaborations qu'il jugera utiles. Mais, s'il lui est loisible de s'entendre avec les représentants des sociétés privées, s'il est désirable même que leur concours lui soit donné

---

gation par ce fait que la commune a une organisation spéciale de l'assistance médicale et que cette organisation spéciale implique substitution du bureau de bienfaisance au bureau d'assistance pour l'assistance médicale à domicile. Pour les questions relevant de la loi du 14 juillet 1905, le bureau d'assistance doit donc être constitué, le cas échéant, par la réunion des deux commissions administratives du bureau de bienfaisance et de l'hospice (Déc. min. int., *Gard*, 17 juin 1907).

1. Dans certains départements de la région de l'Ouest (Finistère, Loire-Inférieure, Deux-Sèvres), plusieurs communes ont un établissement hospitalier sans être pourvues de bureau de bienfaisance.

2. M. Lourties eût désiré que la commission du bureau d'assistance comprît un médecin, car l'appréciation de l'invalidité est souvent difficile et délicate (séance du Sénat du 9 juin 1905). Sous le bénéfice de l'observation indiquée dans le texte, rien ne s'oppose à ce que la commission recoure à l'avis d'un médecin, en lui demandant un rapport plus circonstancié et plus précis qu'un simple certificat médical.

largement, ce n'est pas une raison pour leur conférer le droit de siéger dans les commissions administratives pour l'établissement des listes des ayants droit à l'assistance. Cela ne peut être nécessaire et cela peut être dangereux (séance du 30 mai 1903).

D'autre part, dans son rapport, M. Bienvenu-Martin s'exprimait ainsi :

« Le texte adopté par la précédente commission prévoyait l'institution dans les villes ayant une certaine importance de comités de quartier chargés, comme auxiliaires du bureau de bienfaisance (1), de dresser des listes préparatoires, qui seraient centralisées et revisées par le bureau. Nous n'avons pas reproduit cette disposition, non parce que nous jugions mauvaise en elle-même l'organisation de pareils comités, — elle peut être au contraire fort utile, — mais parce qu'il nous a semblé qu'il n'était pas besoin d'un texte législatif pour les créer. »

Ce qu'il faut retenir, c'est que la création de semblables comités dépend de la commission administrative du bureau d'assistance et que si elle recourt à l'emploi de collaborateurs, de même que si elle fait appel aux avis des personnes qui s'occupent d'œuvres charitables, c'est sous la réserve de délibérer finalement dans les conditions et avec la composition que prévoit la loi du 15 juillet 1893 (Circ. du 16 avril 1906).

La loi de 1905, comme celle de 1893 (art. 12), fixe elle-même les dates auxquelles le bureau d'assistance doit délibérer et détermine les époques des réunions de sa commission administrative.

La commission du bureau d'assistance doit se réunir (2) un

1. Au cours de la discussion, le bureau d'assistance a été substitué au bureau de bienfaisance.

2. La loi n'a pas indiqué le lieu où doit se réunir la commission administrative du bureau d'assistance. Les commissions des bureaux de bienfaisance et les commissions d'hospices, devenues commissions des bureaux d'assistance, se réunissent dans les locaux où elles tenaient antérieurement leurs séances ; lorsque la commission du bureau d'assistance est formée, à la fois, de la commission du bureau de bienfaisance et de celle de l'hospice, le président désigne, pour la réunion, le local qui lui paraît le plus convenable ; enfin, les commissions d'assistance créées dans les communes où il n'y a ni bureau de bienfaisance ni hospice se réunissent à la mairie (*L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 177).

mois avant chacune des sessions trimestrielles du conseil municipal. Comme ces sessions ont lieu en février, mai, août et novembre (art. 46 de la loi du 5 avril 1884), le bureau d'assistance siégera en janvier, avril, juillet et octobre de chaque année. Ce sont les dates prescrites par la loi de 1893 pour les réunions du bureau d'assistance, en tant que collaborateur du service de l'assistance médicale. Dès lors, dans les mêmes réunions, le bureau d'assistance dressera la liste préparatoire de l'assistance aux malades ainsi que celle de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Dans certains cas d'urgence, la commission du bureau d'assistance peut être exceptionnellement convoquée dans l'intervalle de ses quatre sessions ordinaires.

La présidence appartient au maire ou à l'adjoint ou au conseiller municipal remplissant dans leur plénitude les fonctions de maire. Le président a voix prépondérante en cas de partage. Les commissions nomment tous les ans un vice-président. En cas d'absence du maire et du vice-président, la présidence appartient au plus ancien des membres présents et, à défaut d'ancienneté, au plus âgé (1).

Il paraît conforme aux principes admis pour les séances des assemblées délibérantes qu'un secrétaire, désigné à cet effet par la commission, tienne un procès-verbal de ses délibérations.

La commission administrative du bureau d'assistance semble bien ne pouvoir délibérer valablement qu'à la majorité des membres qui la composent, conformément à la règle consacrée expressément pour les commissions hospitalières par l'instruction ministérielle du 8 juin 1823 (2e partie, titre II, art. 1) et étendue aux commissions de bureau de bienfaisance (Conseil d'État au contentieux, décision du 3 août 1889).

Même en l'absence de budget propre, les bureaux d'assistance doivent avoir un ordonnateur comme les bureaux de

---

1. Loi du 21 mai 1873, article 3.

bienfaisance [1]; il convient donc que les commissions administratives des bureaux d'assistance désignent un de leurs membres pour remplir les fonctions d'ordonnateur [2]. Le décret du 14 avril 1906 exigeait (art. 7) que les bons d'allocation mensuelle remis aux ayants droit de la loi de 1905 fussent visés par l'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou d'assistance. Le décret du 22 novembre 1907 admet que le visa d'un administrateur suffira, sans que le visa de l'ordonnateur soit obligatoirement requis : les commissions administratives auront donc à désigner, avec l'approbation du préfet, celui ou ceux de leurs membres qui seront chargés du visa des bons [3].

L'article 7 confie au bureau d'assistance la mission d'établir la liste des vieillards, des infirmes et des incurables proposés pour recevoir l'assistance de la loi de 1905; sous cet article, nous étudierons successivement les points suivants :

I. — Demande initiale de l'intéressé, qui met en mouvement toute l'organisation du nouveau service et sert de point de départ aux formalités administratives dont l'accomplissement doit assurer l'assistance à tous les ayants droit et aux seuls ayants droit.

II. — Attributions du bureau d'assistance, au double point de vue de l'admission à l'assistance et du mode d'assistance : établissement de la liste préparatoire d'assistance.

III. — Sanction en cas de négligence ou de refus du bureau d'assistance.

I. — DEMANDE DU VIEILLARD, DE L'INFIRME OU DE L'INCURABLE. — Aux termes du premier paragraphe de l'article 7, les vieillards, les infirmes et les incurables qui veulent être admis au service d'assistance institué par la loi de 1905 doivent, au

---

1. Sol. min. int., *Ille-et-Vilaine*, 24 avril 1907.
2. Décret du 7 floréal an XIII, art. 7; décret du 31 mai 1862, art. 555.
3. Voir *infra*, art. 21.

préalable, faire valoir, dans leur demande écrite, leurs titres à ce service d'assistance.

A la différence de la loi du 15 juillet 1893 qui autorise l'inscription d'office sur la liste de l'assistance médicale (1), la loi de 1905 exige de l'intéressé la présentation préalable d'une demande écrite. La commission administrative du bureau d'assistance n'a pas ici à inscrire spontanément et ne peut se substituer au malheureux lui-même. Ce n'est pas seulement parce que les secours en argent ou en nature alloués aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ne présentent pas, en général, la même urgence que les secours attribués aux malades ; parce qu'ils ne sont pas, d'autre part, limités à une période de temps restreinte comme la durée d'une maladie ; et qu'enfin, ni la vieillesse, ni une infirmité, ni une maladie incurable, c'est-à-dire qui a cessé d'être à l'état aigu, ne font obstacle à la rédaction d'une requête (2) : la nécessité d'une demande écrite a été surtout motivée par un sentiment de respect pour la liberté individuelle et pour la dignité humaine. Le législateur de 1905 n'a pas voulu qu'un malheureux pût être porté à son insu, contre son gré, sur la liste d'assistance. Il faut, de la part de l'intéressé, une manifestation non équivoque de volonté, qui se traduira par une demande écrite.

La demande doit donc être écrite ; une demande orale ne suffirait pas (3). Elle est d'ailleurs dispensée du timbre et de l'enregistrement (art. 38 de la loi de 1905).

---

1. *L'Assistance médicale gratuite*, 2e édition, commentaire de l'article 12 de la loi de 1893, notamment page 179.

2. *Assistance des vieillards*, par Adrien SACHET, page 64.

3. Le texte de l'article 7, tel qu'il avait été adopté par la Chambre des députés (séance du 30 mai 1903), ne contenait pas l'obligation d'une demande écrite. Mais il était déjà entendu que les mots « ont fait valoir leur droit » équivalaient à l'obligation de présenter une demande, par écrit ou autrement (échange d'observations entre M. Loque et M. Mirman). Le Sénat, sur la proposition de M. Sébline, a décidé (7 juin 1905) que la demande devrait être écrite, et cette modification fut ainsi motivée par son auteur : « Il me paraît indispensable d'exiger que l'initiative individuelle se manifeste formellement, de la part de l'impétrant, par la déclaration qu'il veut recevoir ou non les secours de la commune, de l'État ou du département. Je craindrais fort, sans cela, que le bureau d'assistance ne se contentât pas d'être un bureau d'examen et qu'il en arrivât à provoquer les demandes... Ce qu'on peut redouter dans l'application de la loi, ce sont les abus, et nous sommes tous d'avis de les restreindre

En principe, les demandes formées par les femmes mariées doivent être accompagnées de l'autorisation du mari. Les tuteurs introduisent les demandes au nom des mineurs ou interdits (1).

Comme le vieillard, l'infirme ou l'incurable peut être illettré ou atteint d'une infirmité qui ne lui permette pas d'écrire lui-même, la demande peut être écrite par un parent, par un ami, par la personne à la charge de qui il se trouve (séance du Sénat du 9 juin 1905 ; échange d'observations entre le rapporteur, M. Latappy et M. Sébline) ; mais encore, ajoute la circulaire du 16 avril 1906, faut-il être assuré du consentement de l'intéressé. On pourra recourir à l'apposition d'un signe quelconque certifié par le maire ou par deux témoins (2). On pourra même admettre, comme demande écrite formée valablement au sens de la loi de 1905, une demande écrite et signée par le maire de la commune, qui certifie reproduire textuellement la demande orale formulée par l'intéressé (3).

Cette demande n'est pas une requête. Le vieillard, l'infirme ou l'incurable ne sollicite pas une faveur, il demande la reconnaissance d'un droit que la loi lui confère. C'est dans sa demande même qu'il fera valoir, c'est-à-dire qu'il exposera ses titres au service d'assistance institué par la loi de 1905. Mais

---

le plus possible. Est-il excessif de proposer qu'il n'y ait pas d'admission sans une première demande ? (*Non ! non !*) Je n'entends pas, bien entendu, parler d'une demande renouvelable — une fois inscrit sur la liste, on y sera bien : je voudrais que, pour la première fois tout au moins, une demande fût adressée par écrit. »

Est donc susceptible d'être annulée par la commission centrale une décision de commission cantonale prononçant l'admission à l'assistance de la loi de 1905 des personnes qui n'ont pas formé de demande écrite (Déc. comm. centr., *Hérault*, 14 mai 1907).

Si l'ayant droit ne présente pas de demande écrite, le conseil municipal n'a pas à statuer et, par suite, la commission cantonale n'a pas à se prononcer sur le recours formé contre la décision du conseil municipal. Est dès lors susceptible d'être annulée par la commission centrale la décision de la commission cantonale intervenue dans ces conditions (Déc. comm. centr., *Nièvre*, 12 décembre 1907).

1. Cf. article 8 *in fine* du règlement-type.

2. C'est ce que prévoit expressément l'article 7 du règlement-type élaboré par le conseil supérieur de l'assistance publique et adopté par la plupart des assemblées départementales. Cet article est ainsi conçu : « La demande doit être signée du requérant ou, s'il ne peut écrire, marquée par lui d'un signe certifié par deux témoins. »

3. Avis de la commission centrale, *Ardèche*, juillet 1907.

ces termes « faire valoir leurs titres au service d'assistance », s'ils écartent nettement l'idée d'une requête, doivent être entendus *stricto sensu.*

« Nous avons voulu employer une expression différente de celle dont on s'est servi jusqu'à ce jour dans l'organisation actuelle, où les candidats sont obligés de tendre la main, et cela, afin de leur éviter ce geste humiliant. Il nous a semblé qu'en disant qu'ils feraient valoir leur droit, nous leur donnions l'attitude moins humble, plus digne, que nous devons nous attacher à leur procurer dans notre système de solidarité. Il est donc entendu que ces mots « ont fait valoir leur droit » impliquent de leur part la nécessité non d'apporter tous les éléments de preuve que le conseil municipal et les autres commissions auront à examiner, mais simplement de présenter une demande [1]. »

Ainsi, en dehors de la demande écrite, le législateur n'impose la production d'aucune autre pièce. La demande peut être pure et simple ; elle pourrait se réduire à ces simples termes : « Je demande à recevoir l'assistance instituée par la loi de 1905. — (*Signature. — Adresse*). » Mais, dans l'intérêt même du malheureux, et en vue d'une plus rapide instruction, il est à souhaiter que la demande soit plus explicite et soit accompagnée de justifications suffisantes qui permettront au bureau d'assistance, en plus d'un cas, de prendre une décision immédiate.

Le Sénat (séance du 9 juin 1905) a rejeté un amendement de M. Lourties portant que chaque demande devrait être accompagnée :

1° Du relevé des contributions directes payées par la famille du pétitionnaire, certifié par le percepteur ;

2° D'une déclaration de lui attestant qu'il est privé de ressources ;

3° D'une attestation conforme de trois pères de famille habi-

1. Observation présentée par M. Mirman, séance de la Chambre des députés, 30 mai 1903.

tant depuis dix ans au moins la commune et jouissant de leurs droits civils et politiques.

Le rapporteur a combattu cet amendement en montrant combien cette « paperasserie inutile » compliquerait les choses, en faisant valoir qu'en certaines circonstances, une semblable attestation serait peu efficace et qu'il s'agissait là de détails d'ordre réglementaire ou administratif qui ne devaient pas figurer dans la loi. Mais il n'a pas contesté que certaines précautions dussent être prises contre les demandes mal fondées. Les commissions administratives feront prudemment d'en prendre ; seulement, elles doivent se garder d'entraver l'application de la loi par des règles rigoureuses et des formalités gênantes. Ce sont des situations à étudier par espèce qui se présenteront à leur examen (Circ. du 16 avril 1906).

En fait, dans plusieurs communes, la constitution du dossier, tel que l'envisageait M. Lourties, est de pratique courante. Dans le Jura (art. 7 du règlement départemental), pour que la formalité de la demande écrite soit plus facilement remplie, les vieillards, les infirmes et les incurables trouvent dans chaque mairie des formules imprimées contenant un modèle de demande et une feuille d'instruction ou de renseignements. A Paris, la formule suivante a été adoptée :

Monsieur le Maire,

J'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien provoquer mon admission à l'assistance obligatoire :

A domicile. . . . . Dans un hospice . .	au titre de	vieillard, incurable, infirme.

Je ne possède et ne puis me procurer par mon travail (1) les ressources

1. Depuis la loi du 31 décembre 1907, l'incapacité de travail se présume pour les vieillards, c'est-à-dire les septuagénaires, et pour eux encore les ressources provenant des produits du travail ne font pas obstacle à l'admission à l'assistance et ne viennent pas en déduction quant au calcul de l'allocation mensuelle.

suffisantes pour assurer mon existence. Je déclare formellement n'avoir d'autres ressources que les suivantes :

			PAR AN	PAR MOIS
Déclaration de ressources faite et certifiée par le postulant.		Produit de mon travail		
		Pension pour laquelle j'ai opéré des versements volontaires.		
		Pension à la constitution de laquelle je n'ai pas contribué		
		Ressources fixes et permanentes, dues à la bienfaisance privée.		
	Revenus provenant de l'épargne.	Postulant ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans		
		Postulant n'ayant pas élevé trois enfants.		
	Ressources provenant	des enfants		
		de la famille.		
		des amis		
		Total		

Autres ressources, notamment petit capital ou économies réalisées, non productifs de revenus. . . . .

Certifié sincère et véritable :

Signature du postulant :

Enfin, pour les personnes qui prétendent avoir le domicile de secours départemental, le règlement-type (art. 8) porte que les demandes doivent être accompagnées des pièces ci-après : 1° bulletin de naissance ; 2° extrait du rôle des contributions directes ; 3° certificat médical constatant, s'il s'agit d'infirmes ou d'incurables, la nature de l'infirmité ou de l'affection, et, pour eux seulement aussi, à l'exclusion des vieillards (loi du 31 décembre 1907), l'impossibilité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence.

Mais, il importe de le répéter, la demande ne saurait être écartée pour défaut de production de toute pièce justificative ou pour absence des énonciations ci-dessus indiquées. Elle peut être pure et simple. Il faut et il suffit qu'elle soit écrite.

Il suffit, d'autre part, d'une demande initiale. M. Sébline, sur la proposition de qui une demande écrite a été exigée, a dit nettement : « Je n'entends pas, bien entendu, parler d'une demande renouvelable. Une fois inscrit sur la liste, on y sera bien » (Sénat, séance du 9 juin 1905). La personne qui a formé une demande et qui a été inscrite en suite de cette demande n'a pas à la renouveler, lors des revisions ultérieures de la liste d'assistance, ni même au moment de l'établissement de cette liste, dans les premiers mois de l'année suivante ; elle demeure inscrite, à moins qu'une décision de radiation n'intervienne conformément à l'article 18 (1).

Les demandes seront adressées en général au maire (art. 7 du règlement-type), non pas en tant que chef de la municipalité, mais en sa qualité de président de la commission administrative du bureau d'assistance qui a mission de dresser, après examen des demandes, la liste préparatoire d'assistance. Les demandes émanent, en effet, de tous les vieillards, infirmes ou incurables qui, prétendant remplir les conditions prescrites par l'article 1 de la loi de 1905, *résident* dans la commune, qu'ils y aient ou non leur domicile de secours (2).

---

1. Solution confirmée dans les termes suivants par la circulaire du ministère de l'intérieur adressée aux préfets le 30 novembre 1907 :

« A l'expiration de la première année d'application de la loi du 14 juillet 1905, la question s'est posée de savoir si les listes de propositions, à dresser en janvier prochain par les bureaux d'assistance, seront établies uniquement sur de nouvelles demandes, ou bien reproduiront en outre les noms des personnes déjà antérieurement admises à l'assistance.

« L'assistance obligatoire de la loi de 1905, une fois accordée selon les formes légales, doit être continuée tant que, les conditions qui l'ont motivée n'ayant point cessé d'exister, il n'a pas été prononcé de décision de retrait. Dès lors, d'après ce principe essentiel posé par l'article 18, il faut conclure que les nouvelles listes de propositions dressées par le bureau d'assistance en 1908 doivent comprendre seulement les personnes qui n'ont pas été inscrites en 1907 et qui, ayant formé en 1908 une demande d'admission, ont été jugées par la commission administrative susceptibles de figurer dans ses propositions... ;

« Quant aux assistés portés sur la deuxième partie de la liste précédente, il n'y a point, par les mêmes raisons, à constituer un nouveau dossier pour être transmis, par votre intermédiaire, à la collectivité du domicile de secours, à moins toutefois qu'il n'apparaisse opportun d'informer cette collectivité de changements qui seraient advenus dans la situation de l'intéressé. »

2. « Ainsi, ceux qui habitent une localité sans cependant avoir le droit d'y être secourus sont sûrs de n'être pas oubliés ; en les portant sur sa liste, le bureau d'assistance de leur résidence constate leur situation, proclame leurs titres, qu'il ne reste plus qu'à faire sanctionner par l'autorité compétente, suivant qu'ils ont le domicile de secours communal, départemental, ou qu'ils sont à la charge de l'État » (*L'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables en France*, par Albert Revillon, p. 110).

Les demandes peuvent être adressées au sous-préfet, au préfet (notamment par les personnes prétendant avoir un domicile de secours départemental), ou au ministre de l'intérieur (spécialement au cas où l'intéressé n'a ni domicile de secours communal ni domicile de secours départemental). Ces demandes, après avoir été frappées du timbre à date, devront être renvoyées au maire de la commune de la résidence, pour qu'il soit procédé à l'instruction réglementaire, c'est-à-dire, en premier lieu, à l'examen par le bureau d'assistance, en vue de l'établissement de la liste préparatoire.

Le maire ne saurait d'ailleurs, sous quelque prétexte que ce soit, soustraire à l'examen de la commission administrative une demande parvenue entre ses mains (Circ. du 16 avril 1906). Pour faciliter l'accomplissement de cette recommandation des instructions ministérielles et par mesure d'ordre, le règlement départemental du Jura (art. 7) dispose que, dans chaque commune, les demandes seront mentionnées sur un registre spécial. Le comité d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (de Paris) a, dans sa séance du 25 mai 1907, émis le vœu qu'un récépissé fût donné de toute demande d'assistance adressée par écrit [1]. Il semble bien d'ailleurs que les personnes qui craindraient que leur demande ne s'égare sont fondées à en réclamer récépissé à la mairie [2].

---

1. Dans sa lettre du 6 juillet 1907 au ministre de l'intérieur, le comité d'assistance expose à l'appui de ce vœu les considérations ci-après :

« Cette formalité, qui ne compliquerait pas d'une manière sensible la procédure de l'admission à l'assistance, paraît nécessaire. Elle donnerait une garantie aux intéressés qui risquent parfois de voir leur demande écartée *a priori* et illégalement par quelque employé subalterne. Le cas s'est, à la connaissance du comité, présenté plusieurs fois dans un arrondissement de Paris : des demandes ont été déchirées au lieu d'être transmises à qui de droit. De tels abus deviendraient impossibles si la délivrance d'un récépissé était ordonnée.

« En formulant ce vœu, le comité ne fait d'ailleurs que s'inspirer de l'esprit de votre instruction du 16 avril 1906, laquelle prescrit au maire de délivrer un reçu de réclamations formées contre la liste arrêtée par le conseil municipal. Vous faites remarquer dans cette instruction que « ce magistrat engagerait gravement sa responsabilité personnelle s'il omet- « tait de remettre les réclamations parvenues entre ses mains à la commission cantonale « chargée de les juger ». L'irrégularité qui consiste à ne point transmettre la demande initiale n'est assurément pas moins grave. La formalité du reçu est donc indispensable dans l'un et l'autre cas. »

2. « Ce récépissé, qui n'engage à rien, ne saurait être refusé » (*La Commune et l'Assistance obligatoire*, par Georges RONDEL, p. 65). Il est à noter que les réclamations des per-

Enfin, les demandes peuvent être adressées directement au conseil municipal (particulièrement par les personnes qui prétendent avoir le domicile de secours communal). Elles devront être aussi renvoyées pour avis préalable et premier examen à la commission administrative du bureau d'assistance [1].

En résumé, toutes les demandes [2] d'admission à l'assistance instituée par la loi de 1905 doivent passer par le bureau d'assistance de la commune de la résidence, quel que soit d'ailleurs le domicile de secours, prétendu ou réel, des intéressés.

II. — ATTRIBUTIONS DU BUREAU D'ASSISTANCE. — Ainsi en possession de toutes les demandes d'admission à l'assistance, la commission administrative du bureau d'assistance procède à leur examen. Sa tâche diffère un peu, suivant qu'il s'agit : A) de l'établissement de la liste préparatoire d'assistance ou B) de la revision de la liste d'assistance.

A) *Établissement de la liste préparatoire d'assistance.* — Dans sa première réunion de janvier, la commission administrative du bureau d'assistance dresse la liste préparatoire d'assistance. Chaque demande fait l'objet d'un dossier spécial;

---

sonnes qui se plaignent de ne pas figurer sur la liste ne sont recevables qu'autant qu'elles justifient avoir déposé une demande. — La commission centrale d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables a, le 14 novembre 1907, au rapport de M. Delaitre, émis l'avis que les maires ou leurs représentants soient invités par la voie administrative à délivrer récépissé de chaque demande déposée ou envoyée à la mairie par un vieillard, infirme ou incurable, en vue d'être admis au bénéfice de l'assistance instituée par la loi du 14 juillet 1905, en attendant qu'une disposition de règlement d'administration publique statue sur la question.

1. Circulaire du 16 avril 1906 (séance de la Chambre des députés du 30 mai 1903 : échange d'observations entre M. de Ramel et M. Millerand, président de la commission). — Décision contentieuse de la commission centrale d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, du 24 mai 1907 (*Marsillargues, Hérault*).

2. Les demandes peuvent être formées à toute époque, dans l'intervalle des réunions trimestrielles de la commission administrative du bureau d'assistance : elles sont instruites et examinées à la réunion qui suit leur date. Toutefois, les demandes qui parviennent à la commission administrative postérieurement à l'établissement et à la transmission de la liste préparatoire (ou postérieurement à l'établissement et à la transmission des propositions résultant des revisions d'avril, juillet, octobre), mais antérieurement à la décision du conseil municipal, peuvent être utilement instruites par le bureau d'assistance et transmises au conseil municipal qui pourra statuer sans faire subir aux malheureux un retard de trois mois dans la décision à intervenir.

mais il doit être bien entendu qu'il s'agit ici d'une demande initiale, puisque la demande n'a pas à être renouvelée, puisque les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont été admis antérieurement à l'assistance [1] restent de plein droit inscrits sur la liste, à moins que leur situation ne se soit modifiée, ce que le bureau d'assistance a à apprécier. C'est seulement en cette dernière hypothèse qu'il y aura lieu de constituer pour ces malheureux un dossier spécial et de procéder à une nouvelle étude de leur cas particulier.

En dépouillant les dossiers, la commission administrative s'assure si les intéressés remplissent les conditions prévues par l'article 1 pour bénéficier de l'assistance instituée par la loi de 1905. Ces conditions, en principe [2], sont au nombre de quatre : il faut être Français, — privé de ressources, — soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, — incapable de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence.

La commission administrative a le droit et le devoir, si la demande d'admission à l'assistance ne lui paraît pas en l'état suffisamment justifiée, d'exiger des renseignements plus précis ou des pièces nouvelles. Les frais des certificats médicaux ainsi réclamés par le bureau d'assistance sont supportés par la collectivité du domicile de secours. Quant aux autres frais, notamment frais d'enquêtes effectuées par des auxiliaires salariés du bureau, ils semblent devoir rester à la charge du bureau d'assistance, qui peut avoir prescrit l'enquête, par exemple, à l'insu de la collectivité du domicile de secours [3].

---

1. Il est à peine besoin d'ajouter qu'il ne peut être ici question que d'une admission à l'assistance de la loi de 1905. Il a été reconnu que tous les futurs bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905 doivent être régulièrement admis à l'assistance conformément au titre II de la loi ; et que, jusqu'au jour où les formalités légales ont été remplies, la situation préexistante est maintenue pour les vieillards, infirmes ou incurables déjà hospitalisés aux frais des communes avec participation du département et aussi pour les titulaires actuels de pensions facultatives des lois de 1897 et de 1902 (Déc. min. int., *Landes, Sarthe* et *Savoie,* 2 août 1906).

2. Voir *supra,* commentaire de l'article 1, complété par la loi du 31 décembre 1907.

3. En ce sens, *La Commune et l'Assistance obligatoire,* par G. Rondel, page 63. — On pourrait objecter que le bureau d'assistance doit pouvoir prescrire librement, sans souci de considérations d'ordre pécuniaire, telles mesures d'instruction qu'il juge nécessaires, qu'il est le

Ce premier travail terminé, c'est-à-dire après avoir retenu les demandes formées par des personnes aptes à recevoir l'assistance de la loi de 1905, la commission administrative doit rechercher et déterminer le domicile de secours des intéressés. La liste préparatoire qu'elle est appelée à dresser comprend en effet tous les vieillards, les infirmes et les incurables qui résident dans la commune, et non pas seulement ceux qui ont dans la commune leur domicile de secours. La compétence du bureau d'assistance est ainsi, pour l'application de la loi de 1905, plus étendue qu'en matière d'assistance médicale, quand le bureau est appelé à établir la liste préparatoire d'assistance médicale (cf. art. 12 de la loi de 1893).

La fixation, tout au moins provisoire, du domicile de secours, permet au bureau d'assistance de classer les futurs bénéficiaires de la loi de 1905 en deux groupes, qui seront portés respectivement sur la première et sur la deuxième partie de la liste d'assistance : d'une part, ceux qui ont leur domicile de secours dans la commune de la résidence, c'est-à-dire dans la commune siège du bureau d'assistance ; d'autre part, ceux qui ont leur domicile de secours dans une autre commune, ou qui n'ont que le domicile de secours départemental, ou qui n'ont ni domicile de secours communal ni domicile de secours départemental.

Mais, avant de dresser la liste préparatoire, le bureau d'assistance, qui a choisi les ayants droit et leur a attribué un domicile de secours, doit encore examiner le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux, et, si ce mode de secours est l'assistance à domicile, indiquer la quotité de l'allocation mensuelle à lui attribuer. Ici également, le bureau d'assistance ne fait que des propositions, le droit de décision appartenant, suivant le domicile de secours des futurs assistés, soit au

---

negotiorum gestor, le mandataire légal, chargé des intérêts de la collectivité du domicile de secours et de ses ressortissants, et que, comme les frais de certificats médicaux, les frais d'enquête doivent être tenus pour frais accessoires du service incombant avec la dépense principale d'assistance à la collectivité du domicile de secours.

conseil municipal, soit à la commission départementale et au conseil général, soit au ministre de l'intérieur. Nous verrons plus loin, sous le titre III, que le bureau d'assistance possède toutefois un pouvoir propre, au cas, d'ailleurs le plus fréquent ([1]), où l'autorité compétente pour statuer a admis le mode d'assistance à domicile : le bureau de bienfaisance ou d'assistance, porte en effet l'article 21, *décide,* suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions; il peut *décider* que tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature. Mais le bureau d'assistance ne peut se prononcer à cet égard qu'après admission à l'assistance et admission du mode d'assistance par l'autorité compétente.

Actuellement, c'est-à-dire au moment des réunions qui précèdent d'un mois les sessions ordinaires du conseil municipal, le bureau d'assistance n'a que des propositions à formuler touchant le mode d'assistance et, éventuellement, la quotité de l'allocation individuelle. Les modes d'assistance, prévus par la loi de 1905 (titre III), sont : ou l'assistance à domicile (sous forme d'allocation mensuelle), ou l'hospitalisation, ou le placement familial, ou le logement seulement avec possibilité d'y adjoindre un secours en argent ou en nature. Le bureau d'assistance choisira au mieux des intérêts des futurs assistés.

Enfin, au cas où le bureau d'assistance propose l'assistance à domicile (et c'est là, comme il sera exposé plus loin sous le titre III, le mode normal d'assistance pour ceux qui ont un domicile de secours communal ou départemental), la commission administrative doit donner son avis sur la quotité de l'allocation mensuelle qui devra être attribuée à chaque assisté : elle aura à tenir compte des règles tracées par l'article 20 pour le calcul des déductions, afin de ramener, s'il y a lieu, le chiffre théorique de l'allocation mensuelle au chiffre réel de l'allocation individuelle.

---

1. L'assistance à domicile est en effet la règle pour les assistés ayant un domicile de secours communal ou départemental, c'est-à-dire pour le plus grand nombre des assistés.

Quand la commission aura délibéré sur ces divers points, elle consignera les résultats de ses travaux sur *l'état nominatif des vieillards, des infirmes et des incurables proposés pour l'admission à l'assistance* par le bureau d'assistance de chaque commune (annexe 7 de la circulaire du 16 avril 1906). Cet état, qui devra être dressé en double exemplaire, est divisé en deux parties.

La première partie concerne les assistés ayant leur domicile de secours dans la commune. Elle comprend dix colonnes ainsi réparties : 1° numéro d'ordre ; 2° nom et prénoms ; 3° date et lieu de naissance ; 4° durée du séjour dans la commune ; 5° motifs d'assistance : indiquer s'il s'agit d'un vieillard, d'un infirme ou d'un incurable ; 6° à assister à domicile : marquer dans cette colonne le chiffre 1 en regard du nom de chaque personne à assister à domicile ; 7° partie des ressources mensuelles à déduire : calculer conformément à l'art. 20, §§ 5 et 6, et en concordance avec l'état spécial de l'annexe 11 [1]; 8° quotité mensuelle du taux à allouer : le chiffre à inscrire dans cette colonne est obtenu en retranchant du taux de l'allocation mensuelle porté en tête de cet état le nombre inscrit dans la colonne 7 ; 9° à hospitaliser : marquer dans cette colonne le chiffre 1 en regard de chaque personne à hospitaliser ; 10° observations : indiquer notamment dans cette colonne les personnes qui, au lieu de l'assistance à domicile ou de l'hospitalisation, sont proposées pour le placement familial ou pour le placement dans un établissement où le logis seulement leur sera assuré ; mettre en regard du nom de la personne : familial ou logis.

La deuxième partie du même état, qui concerne les assistés n'ayant pas leur domicile de secours dans la commune, comprend onze colonnes. Les quatre premières sont identiques à celles de la première partie de l'état. La colonne 5 est relative au domicile de secours : si le domicile de secours présumé est

1. Cet état spécial devra être annexé à la liste préparatoire, toutes les fois que la situation d'un ou de plusieurs des postulants comportera une déduction de ressources.

communal, mettre dans cette colonne, en regard du nom de la personne, celui de la commune du domicile de secours, en ajoutant la désignation du département dont cette commune fait partie; s'il n'y a pas de domicile de secours, y mentionner le mot : État. Les cinq colonnes suivantes sont identiques aux cinq dernières colonnes de la première partie.

Une double copie des deux parties de la liste, c'est-à-dire une double copie de la liste intégrale (1), sera établie par la commission administrative du bureau d'assistance : une copie est envoyée au préfet, l'autre est transmise au conseil municipal par les soins du maire. Cette seconde copie doit être accompagnée de *toutes* les demandes d'admission à l'assistance et des dossiers correspondants, sans qu'il y ait à distinguer entre les demandes qui auraient été favorablement accueillies par la commission administrative et celles qu'elle aurait cru devoir écarter : le conseil municipal n'est pas lié par l'avis du bureau d'assistance et peut porter sur la liste définitive des noms autres que ceux qui figurent sur la liste préparatoire (Voir *infra*, art. 8).

Ces transmissions doivent être effectuées dans le plus bref délai, afin que l'autorité compétente (conseil municipal, commission départementale, ministre de l'intérieur) puisse statuer sans retard.

---

1. Le conseil municipal n'ayant à statuer que sur les personnes qui ont dans la commune leur domicile de secours, et le préfet n'ayant à s'occuper que de celles qui n'y ont pas leur domicile de secours, n'eût-il pas suffi d'envoyer au conseil municipal la première partie et au préfet la seconde partie de la liste préparatoire d'assistance ? — M. Bienvenu-Martin, dans son rapport à la Chambre des députés, exprimait l'avis que la première partie seulement devait être transmise au conseil municipal de la commune appelé à l'arrêter définitivement et que la seconde serait adressée au préfet qui a seul qualité pour saisir, suivant les cas, les conseils municipaux des autres communes, la commission départementale de son département, les préfets des autres départements ou le ministre de l'intérieur. — On objecte que la détermination du domicile de secours est souvent délicate (exemple : portée d'application de la disposition de l'article 3 qui consolide le domicile de secours à soixante-cinq ans), et que le conseil municipal doit pouvoir admettre des malheureux compris dans la seconde partie de la liste comme ayant un autre domicile de secours que la commune où ils résident et auxquels cette assemblée reconnaîtrait au contraire le domicile de secours communal dans cette localité (Circ. du 16 avril 1906). — Pour les assistés sans domicile de secours, la circulaire ministérielle du 27 avril 1907 prescrit aux préfets de produire « un certificat du maire attestant que l'impétrant a été maintenu par le conseil municipal sur la deuxième partie de la liste d'assistance ».

B) *Revision de la liste d'assistance.* — Dressée au commencement de l'année, pour une année entière, c'est-à-dire jusqu'à l'établissement de la liste de l'année suivante, la liste d'assistance est revisée par le bureau d'assistance un mois avant chacune des sessions de mai, août et novembre du conseil municipal, et, en cas de besoin, dans le cours de l'année (1).

Le projet voté par la Chambre des députés ne prévoyait point d'autre procédé de rectifications que ces revisions trimestrielles. La commission sénatoriale a fait introduire un amendement portant « et en cas de besoin, dans le cours de l'année » ; un cas d'incurabilité, par exemple, se sera révélé au cours d'un traitement procuré en exécution de la loi sur l'assistance médicale ; un vieillard aura perdu soudainement l'unique ressource qui assurait son existence. La commission administrative pourra proposer ces malheureux au conseil municipal pour l'admission immédiate aux secours. C'est le pendant de l'admission d'urgence en matière d'assistance médicale gratuite, avec cette différence qu'en aucun cas le maire ne sera en droit de décider seul. C'est qu'ici l'urgence est moins absolue qu'en cas de maladie et que d'autre part les conséquences financières de l'admission à l'assistance sont autrement graves (Circ. du 16 avril 1906).

Le travail de revision s'opère dans les mêmes conditions que l'établissement de la liste primitive : il peut porter sur des inscriptions nouvelles, sur des radiations, sur des changements dans le mode d'assistance, — le bureau d'assistance faisant des propositions, sous réserve de la décision qui appartient au conseil municipal, à la commission départementale ou au ministre de l'intérieur.

Pour les demandes en inscription, la procédure à suivre est

---

1. Il est d'ailleurs entendu que la personne inscrite sur la liste n'a pas à former de demande nouvelle au moment des revisions trimestrielles, non plus qu'à l'époque de l'établissement de la liste au commencement de l'année. Circ. min. int., 30 novembre 1907. Voir *supra*, p. 148.

celle qui vient d'être exposée pour l'établissement de la liste primitive : instruction des demandes, établissement d'une liste supplémentaire en deux parties, transmission d'une copie intégrale au conseil municipal et d'une seconde copie intégrale au préfet.

Lorsqu'un assisté cesse de remplir les conditions légales prescrites par l'article 1 (par exemple : perte de la qualité de Français, retour à meilleure fortune), la commission administrative doit proposer le retrait de l'assistance qui est, s'il y a lieu, prononcé par l'autorité compétente, ainsi qu'il sera indiqué sous l'article 18.

Enfin, le mode d'assistance qui a été proposé par le bureau lors de l'établissement de la liste primitive peut cesser d'être, en cours d'année, celui qui convient le mieux à l'assisté : il peut donc et doit être changé, puisque, aux termes de l'article 19, § 2, le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif. Une aggravation d'infirmité ou la mort de parents, d'amis, de voisins qui donnaient leurs soins à l'ayant droit peut nécessiter l'hospitalisation alors que l'assistance à domicile avait d'abord été jugée suffisante. Des changements survenus dans la situation de l'assisté (à qui peut être échu par succession un petit lopin de terre — ou qui inversement a épuisé toutes ses ressources personnelles) motiveront des avis de modification, soit en moins, soit en plus, pour la fixation du taux de l'allocation individuelle [1].

Dans un intérêt d'ordre et de clarté, il conviendra que les propositions de retrait et les propositions de changement à apporter au mode d'assistance, qui se réfèrent les unes et les autres à des personnes déjà inscrites sur la liste primitive, soient portées sur une liste spéciale, distincte de la liste préparatoire — concernant les inscriptions nouvelles.

---

1. Si la commission administrative estimait que tel assisté, ayant gaspillé l'allocation mensuelle en argent, doit recevoir tout ou partie de l'allocation en nature, elle n'aurait pas à proposer sur ce point une modification : en cette matière, elle décide (art. 21) ; elle n'a donc pas à donner un simple avis, il lui appartient de prendre une délibération conforme.

III. — SANCTION EN CAS DE NÉGLIGENCE OU DE REFUS DU BUREAU D'ASSISTANCE. — Si improbable que fût l'hypothèse, étant donné que les représentants de l'administration forment la majorité dans les commissions des bureaux d'assistance, il fallait garantir le fonctionnement régulier du service et les intérêts des pauvres contre la négligence ou l'inertie de telle ou telle de ces commissions. Le dernier paragraphe de l'article 8 porte qu' « à défaut par le bureau de dresser la liste » elle serait établie d'office par le conseil municipal. Si donc la commission administrative n'avait pas dressé sa liste avant la session ordinaire de février, opéré le travail de revision avant les trois autres sessions trimestrielles, le conseil municipal, saisi par le maire de toutes les demandes, établirait la liste en deux parties dont parle le paragraphe 1 (1), ou procéderait aux revisions indiquées au paragraphe 3 (Circ. du 16 avril 1906).

Les délibérations sont prises en comité secret, comme il est dit à l'article 8 : car, tout au moins pour la première partie, le conseil municipal dresse ici à la fois la liste préparatoire et la liste définitive d'assistance. D'ailleurs, l'assemblée communale est substituée, au cas actuel, à la commission administrative du bureau d'assistance, dont les séances ne sont pas publiques, et il n'appartiendrait même pas à la commission d'en ordonner la publicité (2).

ART. 8

Le conseil municipal, délibérant en comité secret sur la totalité des demandes préalablement soumises au bureau d'assistance, qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune et règle les conditions

1. Sol. min. int., *Aisne*, 28 octobre 1907.

2. *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 160. — En l'absence de dispositions spéciales de la loi, il n'appartient pas aux corps administratifs d'ordonner la publicité de leurs séances (C. d'Ét. au cont., 21 mars 1883, *commission scolaire de Lavaur* (*Tarn*); — *Revue générale d'Administration*, 1883, II, 67.)

dans lesquelles elles seront assistées soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier.

Comme pour la liste d'assistance médicale [1], le conseil municipal est appelé par le législateur de 1905 à statuer sur les inscriptions qui engagent les finances communales, non plus même éventuellement comme pour l'assistance aux malades, mais immédiatement et nécessairement. Un simple droit d'avis n'aurait pas suffi pour garantir les contribuables contre toute prodigalité. Il faut que leurs représentants autorisés, leurs élus, aient un pouvoir de décision [2].

C'est dans ses sessions trimestrielles que le conseil municipal statue sur les propositions du bureau d'assistance ; c'est dans sa première session ordinaire, soit en février, qu'il arrête la liste communale d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, et aussi à la même session la liste d'assistance médicale. Un conseil général ne pourrait fixer, par un article du règlement départemental prévu à l'article 6, l'établissement de la liste d'assistance à la session de novembre des conseils municipaux. Il ne saurait être dérogé à la loi par voie de disposition spéciale insérée dans un règlement départemental; et les articles 7 et 8 combinés disposent nettement que la liste d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables doit être arrêtée par le conseil municipal à sa session de février [3].

Le conseil municipal a seul qualité pour prononcer l'admission à l'assistance. Le maire n'a pas le droit, comme pour l'assistance médicale [4], de prononcer des admissions d'urgence et d'accorder provisoirement l'assistance aux vieillards,

---

1. *L'Assist. méd. grat.,* 2e édit., p. 184.

2. Bien que des abus soient toujours possibles dans la désignation, par un conseil électif, des bénéficiaires d'un service d'assistance (observations de M. Aynard à la Chambre, première séance du 12 juillet 1905, et de M. Lourties au Sénat, séance du 9 juin 1905), le conseil municipal est, semble-t-il, tout indiqué et seul indiqué pour statuer sur les admissions des assistés ayant le domicile de secours communal ; les décisions du conseil municipal ne sont d'ailleurs pas sans appel et peuvent être frappées de recours (art. 9 et 10).

3. Déc. min. int., *Loire,* 24 juillet 1907. — Même solution pour la liste d'assistance médicale, déc. min. int., *Aude,* octobre 1903.

4. Article 19 de la loi du 15 juillet 1893.

aux infirmes, aux incurables. Un semblable pouvoir, conféré au maire, aurait pu, dans l'application de la loi de 1905, présenter quelque inconvénient. L'assistance des vieillards, des infirmes, des incurables occasionne des dépenses prolongées ; on pouvait craindre que le conseil municipal, malgré l'importance de la dépense engagée, n'hésitât à désavouer le maire et à revenir sur une mesure que, dans les conditions prévues par la loi de 1905, l'assemblée communale n'aurait pas prise. D'ailleurs l'assistance ne présente pas ici le même caractère d'urgence que lorsqu'il s'agit de malades.

Ce sont des considérations analogues qui ont conduit la Chambre des députés (séance du 30 mai 1903) à écarter un amendement de M. Lucien Cornet ainsi conçu : « En cas d'urgence, le conseil municipal peut, à tous moments, décider l'admission immédiate à l'assistance des personnes remplissant les conditions prescrites par l'article premier et résidant dans la commune sous la réserve que les formalités prescrites par les articles 9 et 10 seront ensuite remplies. » On a vu sous le précédent article que le Sénat fit reconnaître la possibilité de prononcer des admissions en cours d'année, mais dans les mêmes formes que pour l'établissement de la liste primitive, c'est-à-dire sur la présentation ou après avis du bureau d'assistance. Sans doute, les formalités réclameront un certain délai, mais, si la situation exige un secours immédiat, il appartiendra, suivant l'observation consignée dans le rapport de M. Bienvenu-Martin et la remarque de M. Millerand, président de la commission de l'assurance et de la prévoyance sociales, (séance du 30 mai 1903), soit à l'hospice, soit au bureau de bienfaisance, soit au bureau d'assistance (en tant que possédant les droits et attributions du bureau de bienfaisance), soit au conseil municipal, suivant le cas, de pourvoir au plus pressé en attendant la concession d'une assistance permanente.

Pour statuer sur les demandes d'admission à l'assistance, le conseil municipal délibère en comité secret, par conséquent

dans une séance fermée au public (art. 54 de la loi du 5 avril 1884); c'est ce que prescrit aussi l'article 14 de la loi du 15 juillet 1893 pour l'assistance médicale.

La circulaire du 15 mai 1884, commentant l'article 54 de la loi municipale, conseillait déjà de recourir au comité secret toutes les fois qu'il s'agit d'affaires où l'intérêt privé se trouve en opposition avec l'intérêt communal, et, d'une manière générale, toutes les fois qu'il s'agit de questions personnelles. Cette faculté devient une obligation pour le conseil municipal lorsqu'il est appelé à arrêter la liste d'assistance. Bien que la loi ne le spécifie pas, il va de soi que, par les mêmes motifs, le comité secret est également obligatoire pour la revision de la liste.

Toutefois, le scrutin sera public. La Chambre des députés a repoussé (séance du 30 mai 1903) un amendement de M. Aynard qui tendait à ajouter : *et votant au scrutin secret*. M. Millerand, président de la commission, a expliqué avec beaucoup de justesse qu'il était prudent de ne pas lier sur ce point les assemblées municipales, parce que, suivant les cas, « le scrutin public peut favoriser les malheureux ou leur être très défavorable ». Le scrutin ne sera obligatoirement secret que si le tiers des membres présents le réclame, conformément à l'article 51 de la loi du 5 avril 1884.

Ces considérations générales exposées, et reprenant les divisions adoptées pour le commentaire de l'article 7, nous étudierons successivement, au point de vue de l'établissement par le conseil municipal de la liste communale des vieillards, des infirmes et des incurables admis à l'assistance de 1905, les trois points suivants :

I. — Demandes des intéressés.

II. — Délibérations portant sur l'admission à l'assistance et sur le mode d'assistance.

III. — Sanction en cas de négligence ou de refus du conseil municipal.

I. — DEMANDES DU VIEILLARD, DE L'INFIRME OU DE L'INCURABLE. — Le bureau d'assistance ne fait que des propositions : il doit transmettre au conseil municipal, pour lui permettre de statuer utilement, toutes les demandes d'admission qui ont été soumises à son examen préalable, que ces demandes figurent ou non sur la liste préparatoire, — c'est-à-dire aussi bien celles que le bureau d'assistance propose de rejeter que celles qu'il propose d'accepter, que ces demandes émanent de personnes domiciliées ou non dans la commune. Le conseil municipal peut en effet écarter des personnes proposées par la commission administrative, ou en admettre qu'elle aurait écartées; il peut, en ratifiant les propositions de la commission pour ce qui concerne l'admission à l'assistance, faire passer telle personne de la deuxième à la première partie de la liste, ou inversement refuser de prendre à la charge de la commune telle personne qui lui paraît ne pas avoir dans la commune son domicile de secours.

Mais le conseil municipal ne pourrait pas statuer sur une demande qui lui parviendrait directement et qui n'aurait pas été instruite au préalable par la commission administrative du bureau d'assistance (Voir *supra,* page 150).

II. — OBJET DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL. — Le bureau d'assistance, ainsi qu'il a été indiqué sous l'article 7, a compétence pour instruire toutes les demandes des personnes résidant dans la commune, qu'elles y aient ou non leur domicile de secours. Le conseil municipal n'a compétence que pour statuer sur les demandes émanant de personnes qui ont dans la commune leur domicile de secours, qui figurent ou devraient figurer sur la première partie de la liste préparatoire, et qui seront portées sur la liste communale d'assistance arrêtée par le conseil municipal [1].

---

1. Le conseil municipal devra s'assurer notamment que la formalité essentielle d'une demande écrite a bien été remplie. La circulaire ministérielle du 5 novembre 1906 a précisé ce point dans les termes suivants :

« Pour apprécier plus exactement les nouvelles charges qu'impose à leur commune la

Le premier objet du travail de l'assemblée communale sera donc la question de recevabilité des demandes : le conseil municipal n'ayant à retenir, pour les examiner au fond, que les demandes formées par des personnes qui ont dans la commune leur domicile de secours.

Sous réserve de cette interversion, que justifie la différence de compétence, le conseil municipal reprend dans ses détails l'étude effectuée par la commission administrative et analysée sous l'article 7, grandement aidé dans cette tâche par l'instruction préliminaire du bureau d'assistance et les propositions qu'il a formulées. Le terme de ses travaux est l'établissement de la liste définitive des assistés de la commune, sous réserve des modifications qui pourraient être apportées ultérieurement par les juridictions de recours (commission cantonale ou commission centrale).

Après avoir statué sur les admissions [1], le conseil municipal détermine le mode d'assistance applicable à chaque ayant droit. Il peut ici encore, et sous réserve des mêmes recours,

---

nouvelle loi d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, ces municipalités ne se sont pas bornées à la discussion du nombre total des pensions à prévoir, elles ont procédé à un examen particulier de la situation de chaque candidat éventuel en se servant des listes de recensement, du bureau de bienfaisance et de l'assistance médicale. Ce travail préparatoire, délibéré le plus souvent en conseil municipal, a laissé croire au public que la liste des pensionnaires était ainsi arrêtée.

« Il pourrait résulter de cette opinion un double inconvénient :

« D'une part, la municipalité ne défend pas le budget communal en opposant au droit à la pension la légère barrière élevée par la loi : la demande par écrit ; certaines personnes pourraient être inscrites sans leur aveu.

« D'autre part, les intéressés, ignorants de cette procédure ou confiants dans d'inévitables indiscrétions, peuvent ne pas remplir cette formalité dont l'inexécution leur sera opposée.

« Suivant toute probabilité, la première hypothèse se réalisera plus fréquemment que la seconde ; mais, dans les deux cas, les intentions des législateurs se trouveraient contrariées. »

1. A la différence de la liste d'assistance médicale (*L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 178), la liste d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'est pas établie seulement pour une année ; en conséquence, le conseil municipal n'a à porter sur la liste définitive (comme le bureau d'assistance sur la liste préparatoire, voir *supra*, p. 148) que les personnes qui, ayant fait une demande pour 1908, par exemple, qu'elles soient ou non proposées par le bureau d'assistance, ont été reconnues par l'assemblée communale devoir être admises au bénéfice de la loi de 1905. Les personnes inscrites sur la liste de 1907 doivent donc être maintenues en principe ; leur radiation ne pourrait se justifier que par un changement de situation dont le conseil municipal aurait à fournir la preuve. Si l'on jugeait devoir opérer une suppression, la décision devrait être notifiée à la personne qui en serait l'objet et au préfet, afin de permettre l'exercice du recours ouvert aux intéressés devant la commission cantonale (Circ. min. int., 30 novembre 1907).

s'écarter des propositions du bureau d'assistance : donc, n'accorder qu'une allocation mensuelle à telle personne présentée pour l'hospitalisation par la commission administrative ou, au contraire, décider l'hospitalisation de telle autre personne en vue de laquelle la commission proposait l'assistance à domicile ou le placement familial (Circ. du 16 avril 1906).

En ce qui concerne l'assistance à domicile, il n'est pas inutile de rappeler que le conseil municipal, s'il choisit pour telle personne ce mode d'assistance, a seulement le droit d'arrêter le chiffre de l'allocation individuelle, en modifiant s'il y a lieu le chiffre proposé par le bureau d'assistance. Mais ses attributions ne vont pas au delà : et il appartient au bureau de bienfaisance ou d'assistance (art. 21) de décider si l'allocation mensuelle ainsi fixée sera payée en une fois ou par fractions, en argent ou en nature.

Au cas d'hospitalisation, le choix de l'hospice ou de l'établissement privé appartient au conseil municipal dans les conditions prévues à l'article 22. Enfin, si le conseil municipal adopte, pour tel assisté, soit le placement familial, soit le logis seulement dans un établissement public ou privé, il est admis, dans le silence de la loi, et à raison du caractère départemental du service, qu'il appartient au préfet de passer les traités conclus pour assurer ce mode d'assistance, qui paraît d'ailleurs devoir être peu fréquent (Voir *infra* le commentaire des articles 19, 22 et 24, § 3).

III. — SANCTION EN CAS DE NÉGLIGENCE OU DE REFUS DU CONSEIL MUNICIPAL. — Il faut se référer à l'article 12 ci-dessous pour le cas où le conseil municipal refuserait ou négligerait de prendre la délibération prescrite par les dispositions dont le commentaire précède.

ART. 9

La liste ainsi arrêtée par le conseil municipal est déposée au secrétariat de la mairie, et avis de ce dépôt est donné par affiche aux lieux accoutumés.

Une copie de la liste est en même temps adressée au préfet du département.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout vieillard infirme ou incurable dont la demande a été rejetée par le conseil municipal peut présenter sa réclamation à la mairie; dans le même délai, tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste.

Le même droit appartient au préfet et au sous-préfet.

Cet article reproduit à peu près [1] les dispositions édictées pour la liste d'assistance médicale [2] par les articles 14, 15 et 16 de la loi du 15 juillet 1893, complétée par l'article 58 de la loi de finances du 13 avril 1898.

---

1. A noter que la loi de 1905 ne contient pas de disposition analogue au deuxième paragraphe de l'article 15 de la loi de 1893, ainsi conçu : « Si le préfet estime que les formalités prescrites par la loi n'ont pas été observées, il défère les opérations dans les huit jours de la réception de la liste, au conseil de préfecture, qui statue dans les huit jours et fixe, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées seront refaites. »

De plus, le droit de recours, déjà étendu au préfet par la loi de 1898 pour la liste d'assistance médicale, est accordé au préfet et au sous-préfet pour la liste d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Enfin, la loi de 1905 accorde expressément le droit de réclamer à tout ayant droit dont la demande a été rejetée, même s'il n'est pas *habitant* de la commune du domicile de secours.

2. Loi du 15 juillet 1893, art. 15. — Une copie de la liste et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités prescrites par l'article précédent est en même temps transmise au sous-préfet de l'arrondissement...

ART. 16. — Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, les réclamations en inscription ou en radiation peuvent être faites par tout habitant ou contribuable de la commune.

Le droit de réclamer l'inscription ou la radiation devant la commission cantonale appartient également au préfet du département ou à son délégué (paragraphe ajouté par la loi de 1898).

ART. 17. — Il est statué souverainement sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du juge de paix du canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission.

Si le conseil municipal délibère en comité secret sur les demandes d'admission à l'assistance, le droit de réclamation ouvert par l'article 9 contre ses décisions comporte nécessairement une certaine publicité des listes. Comme toutes autres délibérations du conseil municipal (Loi du 5 avril 1884, art. 58), celles qui seront prises à cet effet devront être déposées au secrétariat de la mairie, afin que tout habitant ou contribuable puisse prendre communication sans déplacement et même en prendre copie (1).

D'un autre côté, un délai de vingt jours étant imparti pour former les réclamations, il est indispensable de fixer le point de départ de ce délai, qui court à dater du dépôt. Il faut donc que le maire donne avis, par affiches, du dépôt de la liste au secrétariat de la mairie. Ni la délibération, ni la liste ne doivent être affichées par dérogation à l'article 56 de la loi du 5 avril 1884 (2).

En même temps que le dépôt au secrétariat de la mairie sera effectué, le maire devra adresser au préfet une copie de la liste arrêtée par le conseil municipal. Dans les arrondissements autres que celui du chef-lieu de département, cette transmis-

---

1. Le droit de prendre copie n'est pas mentionné expressément dans la circulaire ministérielle du 18 mai 1894 (liste d'assistance médicale), non plus que dans celle du 16 avril 1906 (liste d'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables). Mais, outre que, dans certains départements, notamment dans la Somme, le règlement d'assistance médicale prévu par l'article 4 de la loi de 1893 consacre formellement le droit pour tout habitant ou contribuable de prendre, non seulement communication, mais encore copie de la liste d'assistance médicale, l'application des principes généraux semble bien commander une pareille solution (*L'Assistance médicale gratuite*, 2e édit., page 186, no 1). En effet, l'article 58 de la loi municipale du 5 avril 1884 dispose : « Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des arrêtés municipaux..... » Ce droit paraît devoir être étendu, non sans doute à toute la délibération du conseil municipal qui a arrêté la liste d'assistance (car ici l'assemblée communale délibère en comité secret), mais à la partie de cette délibération qui doit être portée à la connaissance du public, c'est-à-dire à la liste d'assistance.

Le droit de prendre copie rentre d'ailleurs dans l'exercice normal du droit de réclamation et cette faculté est nécessaire pour permettre aux intéressés de se renseigner sur les personnes inscrites ou non inscrites et de formuler ensuite utilement leurs réclamations (Déc. min. int., *Finistère*, 23 juillet 1906). — Cette solution, admise en matière d'assistance médicale, doit être étendue par analogie de motifs à la liste d'assistance de la loi de 1905 (Déc. min. int., *Vaucluse*, septembre 1907).

2. Circulaire du 16 avril 1906. — Mêmes dispositions pour la liste d'assistance médicale (*L'Assistance médicale gratuite*, page 186).

sion se fera suivant la règle générale par l'intermédiaire du sous-préfet, en sorte que ce fonctionnaire pourra se rendre compte des cas susceptibles de provoquer de sa part une réclamation.

Le délai de vingt jours part pour les intéressés en général (habitant, contribuable, ayant droit) du jour de l'affichage de l'avis annonçant le dépôt de la liste au secrétariat de la mairie. Pour le préfet et le sous-préfet, il court du jour de l'arrivée de la liste à la préfecture ou à la sous-préfecture ([1]).

Ce délai, quel que soit l'auteur de la réclamation, sera calculé suivant les règles que la jurisprudence a fixées pour le délai ouvert en matière électorale aux réclamations dirigées contre la décision de la commission chargée de dresser les tableaux de rectification (Loi du 7 juillet 1874, art. 2). Il commence donc à courir le lendemain du jour fixé pour le point de départ et dure vingt jours francs.

Après examen de ces questions qui se réfèrent aux préliminaires de la réclamation, nous avons à étudier la réclamation elle-même, c'est-à-dire les points suivants :

1° Qui peut introduire le recours ?

2° Dans quelle forme doit-il être présenté ?

3° Quel en peut être l'objet ? — et l'effet ?

---

1. Pour les recours analogues prévus par la loi du 15 juillet 1893, il a été admis, depuis la loi de 1898, que le délai d'appel de vingt jours compte pour le préfet à partir du jour de la communication de la liste à la sous-préfecture (Déc. min. int., *Hérault*, 19 août 1905).

D'une façon générale, le délai ne peut courir qu'à compter du jour où l'intéressé a eu connaissance ou a pu avoir connaissance de la décision qui lui fait grief. — Dans cet ordre d'idées, la commission centrale a émis l'avis que la réclamation devant la commission cantonale du postulant qui ne réside pas dans la commune de son domicile de secours, est recevable, même après le délai de vingt jours imparti par l'article 9, pourvu qu'elle se produise dans les vingt jours qui suivront la notification officielle qui lui serait faite du rejet de sa demande ou du jour où il serait établi qu'il a eu connaissance de ce rejet (Avis du 25 mai 1907, délibéré au rapport de M. G. Rondel).

Par voie de conséquence et conformément au vœu exprimé par la commission centrale, tenant compte des inconvénients qui peuvent résulter des recours formés plusieurs mois après l'établissement de la liste d'assistance, le ministre de l'intérieur a, par circulaire du 10 août 1907, invité les préfets à prendre les mesures nécessaires pour que, par les soins des maires tant de la commune du domicile de secours que de celle de la résidence, et par l'intermédiaire de la ou des préfectures, les décisions de rejet des conseils municipaux soient notifiées d'urgence aux requérants non résidents et qu'il en soit dressé procès-verbal.

1° Le droit de recours est accordé à trois catégories de personnes :

a) D'abord à tout vieillard, infirme ou incurable dont la demande d'admission à l'assistance a été rejetée par le conseil municipal. Ce malheureux est directement intéressé ; il doit pouvoir appeler de la délibération de l'assemblée communale qui lui fait grief, en l'écartant de l'application d'une loi à laquelle il a ou croit avoir droit.

b) A tout habitant ou contribuable de la commune. Ces termes doivent être entendus suivant l'interprétation qui a prévalu pour l'application de la loi du 15 juillet 1893, dont l'article 16 emploie les mêmes expressions ([1]). Pour former le recours, il n'est donc pas nécessaire d'avoir son domicile légal dans la commune, il suffit d'y habiter, c'est-à-dire d'y avoir sa résidence habituelle, ou d'y être contribuable, c'est-à-dire inscrit sur le rôle des contributions.

c) Au préfet et au sous-préfet. Le préfet a déjà un droit de recours en matière d'assistance médicale depuis la loi de finances du 13 avril 1898 (art. 58) ; ce même droit lui est conféré pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Quant au sous-préfet, c'est une attribution absolument nouvelle.

2° La réclamation sera faite par écrit : il suffira qu'elle contienne le nom et l'adresse de la personne dans l'intérêt de qui ou contre qui elle est formée, l'énoncé des motifs sur lesquels elle est fondée ; elle est affranchie du timbre en vertu de l'article 38 de la loi elle-même. Elle sera signée et, si l'appelant ne sait pas signer, il suffira, comme pour les demandes d'admission, qu'il oppose au bas de sa demande de recours un signe qui sera certifié par le maire ou par deux témoins.

La réclamation du vieillard, de l'infirme et de l'incurable doit, aux termes de l'article 9, être présentée à la mairie ; il n'est pas dit à qui seront adressées les réclamations des habi-

---

1. *L'Assistance médicale gratuite*, pages 188 et suivantes

tants, des contribuables, du préfet, du sous-préfet; il semble bien que par analogie elles peuvent être aussi déposées à la mairie; comme un délai est fixé pour ce dépôt, il conviendra que le maire délivre un reçu des réclamations dont il sera saisi si le réclamant le demande; ce magistrat municipal engagerait gravement sa responsabilité personnelle s'il omettait de remettre les réclamations parvenues entre ses mains à la commission cantonale chargée de les juger (art. 11). Au cas où des réclamations seraient adressées au préfet ou aux sous-préfets, ces fonctionnaires auraient à les transmettre aux maires, après les avoir frappées du timbre à date.

3° Le vieillard, l'infirme ou l'incurable, dont la demande a été rejetée et qui réclame, tend à obtenir l'admission à l'assistance, c'est-à-dire son inscription sur la liste.

Les habitants, les contribuables, le préfet et les sous-préfets peuvent réclamer non seulement la radiation, mais aussi l'inscription; seulement, comme l'inscription est subordonnée à une demande écrite du futur assisté (art. 7), il s'ensuit que la réclamation à fin d'inscription ne peut s'exercer qu'au cas où l'intéressé ayant formé une demande et cette demande ayant été écartée, il se trouverait physiquement ou moralement gêné pour aller plus avant et se pourvoir devant la commission cantonale.

D'ailleurs, notification doit lui être donnée du recours, de même qu'à toute personne dont la radiation serait demandée. Les intéressés doivent être avertis de la réclamation qui les concerne, afin qu'ils puissent présenter leurs observations. L'avertissement sera donné sans frais par les soins de la municipalité et contiendra l'indication sommaire des motifs invoqués par le réclamant (1).

Le recours ainsi formé est-il suspensif? — A la différence de la solution admise par le législateur lui-même (art. 11), et à titre exceptionnel, pour l'effet des recours introduits devant la

---

1. Circulaire du 16 avril 1906.

commission centrale contre les décisions des commissions cantonales, il convient, dans le silence de la loi et par application des principes généraux du droit, de décider que le recours devant la commission cantonale a un effet suspensif [1].

ART. 10

Les décisions du conseil municipal relatives aux taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.

Pour l'assistance médicale gratuite, les recours concernent uniquement des demandes en inscription ou en radiation.

Pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, le législateur, indépendamment de recours semblables, qui ont fait l'objet de l'article 9, admet dans l'article 10 la possibilité de réclamations portant contre la fixation du taux de l'allocation individuelle [2].

Le vieillard, l'infirme ou l'incurable qui est porté sur la liste comme devant recevoir l'assistance à domicile a le droit de réclamer contre la fixation de l'allocation mensuelle qui lui est attribuée afin d'en faire relever le chiffre ; les habitants, les contribuables, le préfet et le sous-préfet peuvent aussi former semblable réclamation dans son intérêt. Par contre, ceux-ci sont aussi recevables à provoquer une réduction.

On ne peut que se référer au commentaire de l'article précédent pour les formes et le délai dans lesquels les réclamations visées par l'article 10 doivent être présentées.

---

1. Sol. min. int., *Hérault*, 1er mars 1907 ; *Savoie*, avril 1907 ; *Corse*, 14 décembre 1907. — Il n'est dérogé au principe général du droit (art. 57 du Code de procédure civile) que les appels sont suspensifs — que pour les recours devant la commission centrale (art. 11 *in fine*). Par suite, les réclamations introduites par les préfets devant les commissions cantonales en vue de radiation ou de réduction de l'allocation mensuelle ont un effet suspensif.

2. Il s'agit bien ici de l'allocation individuelle, celle qui est calculée après déduction des petites ressources dont dispose l'assisté (art. 20), et non du taux de l'allocation mensuelle arrêté par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre de l'intérieur. Les conditions dans lesquelles ce chiffre théorique est établi d'après l'article 20 impliquent qu'il ne saurait être l'objet d'un recours devant la commission cantonale.

Art. 11

Il est statué, par décision motivée dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

Le sous-préfet, ou à son défaut le juge de paix, préside la commission.

Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au préfet et au maire, qui opèrent sur la liste des additions ou les retranchements prononcés et en donnent également avis aux parties intéressées.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale instituée par l'article 17. Ce recours n'est pas suspensif.

Le commentaire de l'article 11, qui se réfère à la commission cantonale d'appel, comporte trois divisions principales :

I. — Composition de la commission cantonale.

II. — Décisions : procédure, objet des décisions.

III. — Suite donnée aux décisions de la commission cantonale ; recours.

I. — Composition de la commission cantonale. — Les recours formés contre les décisions du conseil municipal devaient être jugés, dans le projet qu'avait présenté la commission de la Chambre des députés, par la commission cantonale créée pour

l'application de la loi du 15 juillet 1893 [1]. Des amendements proposés devant l'une et l'autre Chambres [2], et acceptés par leur commission respective, y ont fait adjoindre : — 1° une personne désignée par le préfet, afin de mieux garantir les intérêts financiers de l'État qui se trouveront très fortement engagés ; — 2° un délégué des bureaux d'assistance du canton, afin d'assurer une représentation spéciale aux intérêts charitables ; — 3° un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton, pour faire dans la commission d'appel une place à ces associations que l'article 20 lie, d'une façon intime, au fonctionnement de la loi, comme on le verra plus loin.

La commission cantonale compte ainsi sept membres [3], au lieu de quatre que comprend la commission cantonale de la loi du 15 juillet 1893 (art. 17).

Pour les éléments empruntés à la loi de 1893, on doit se référer en principe aux règles admises en ce qui concerne la commission cantonale d'assistance médicale [4]. De même que pour

---

1. ART. 17 de la loi de 1893. — Il est statué souverainement sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du juge de paix du canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission.

2. Mais la Chambre a rejeté (séance du 4 juin 1903) : 1° un amendement de M. Aynard tendant à ce qu'il fût, en outre, ajouté un délégué des syndicats professionnels, un délégué des syndicats agricoles, un délégué des caisses d'épargne, un délégué des œuvres privées d'assistance, un médecin non domicilié et n'exerçant pas dans le canton ; 2° un amendement de M. de Gailhard-Bancel, qui se bornait à réclamer l'addition des représentants des syndicats professionnels et agricoles. — M. Bienvenu-Martin, rapporteur, avait combattu ces amendements en faisant valoir « que les décisions que la commission cantonale est appelée à rendre auront une répercussion sur le budget. Or, je ne vois pas, ajoutait M. Bienvenu-Martin, à quel titre les délégués des œuvres privées, voire même des syndicats agricoles, auraient le droit de réformer des délibérations prises par les représentants de la commune, directement intéressés à la dépense, et d'imposer à celle-ci des charges que ses mandataires légaux auraient jugées inutiles. Ce serait un peu fausser la notion des responsabilités en matière budgétaire que de donner à cet élément étranger la prépondérance dans les commissions cantonales ».

3. Ce nombre est réduit à six, dans les cantons où n'existe aucune société de secours mutuels et où par suite il ne peut être question de déléguer un représentant de la mutualité au sein de la commission cantonale.

4. Comme pour l'application de la loi du 15 juillet 1893, la commission cantonale pourra prendre, pour s'éclairer, tous les moyens qu'elle jugera utiles ; elle pourrait, par exemple, appeler et entendre un médecin, le receveur municipal ou un répartiteur (Circ. du 16 avril 1906).

Le conseil municipal de Saint-Martin-de-Castillon (Vaucluse) a émis le vœu (25 août 1907) « qu'à l'avenir une commission de médecins soit adjointe à la commission cantonale, et que toute personne demandant son admission à l'assistance comme infirme ou incurable soit

cette dernière commission [1], le sous-préfet ne peut ici se faire suppléer par un délégué; mais, il est admis que, dans l'arrondissement chef-lieu, le préfet qui doit, sauf le cas de force majeure, présider la commission cantonale d'appel instituée par la loi de 1905, pourra se faire suppléer par le secrétaire général (Avis min. int., *Hérault,* 15 mars 1907), et même par un conseiller de préfecture [2]. Il a été décidé que, dans les cantons suburbains de la Seine, les conseillers de préfecture pourront remplir le rôle dévolu aux sous-préfets dans la commission cantonale (Sol. min. int., *Seine,* 26 juin 1906).

Consulté par le ministre de l'intérieur sur une difficulté se rattachant à la constitution de la commission cantonale de la loi de 1893 (et la solution doit être étendue à la commission cantonale de 1905), le Conseil d'État (section de l'intérieur) a, le 20 décembre 1899, émis l'avis [3] que le conseiller général ou le conseiller d'arrondissement qui fait partie de la commission d'appel organisée par l'article 17 de la loi du 15 juillet 1893,

---

obligée de se faire délivrer un certificat médical par cette commission spéciale et non par un seul médecin choisi à son gré ».

Nous croyons devoir reproduire ici une observation déjà formulée dans notre *Commentaire de la loi de 1893* (page 192) et qui paraît applicable à la commission cantonale de la loi de 1905 :

« Les fonctions des membres des bureaux d'assistance sont gratuites. En est-il de même pour les membres du conseil général et du conseil d'arrondissement faisant partie de la commission cantonale d'assistance? pour le médecin et le répartiteur qui peuvent être appelés au sein de cette commission?

« La loi du 15 juillet 1893 ne prévoit pas cette rétribution et les travaux préparatoires n'autorisent point à penser qu'on ait jamais envisagé la nécessité de s'assurer de cette façon le concours des membres de la commission cantonale. Il y a lieu de supposer que l'intérêt des populations qu'ils représentent agira suffisamment sur les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, et les médecins dont la présence d'ailleurs n'est pas obligatoire trouveront dans leur propre intérêt un mobile déterminant pour se rendre aux convocations que la loi prescrit de leur adresser (Déc. min. int., *Aveyron,* 29 juin 1894). »

1. Circulaire du 18 mai 1894, page 38 ; Déc. min. int., *Calvados,* février 1904; *L'Assistance médicale gratuite,* page 192.

2. Mais il ne pourrait être ainsi décidé par voie de disposition générale insérée au règlement départemental. En ce sens, solution min. int., *Oise,* 17 août 1895, visant la commission cantonale de la loi de 1893, et applicable à la commission cantonale de la loi de 1905 : — Le préfet peut légalement user du droit qui lui appartient de déléguer ses attributions, dans les conditions prévues par l'ordonnance du 19 mai 1821 et du décret du 29 décembre 1854. Mais ce droit, il le tient de la loi et il est seul juge de l'opportunité des délégations qu'il donne; un règlement voté par le conseil général ne peut régulièrement investir le secrétaire général ou un conseiller de préfecture d'une délégation permanente pour remplacer le préfet dans certains actes de sa fonction.

3. *Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance,* 1900, page 312.

peut prendre part à la décision de cette commission, bien que la réclamation sur laquelle il y a lieu de statuer émane d'un habitant de la commune dont ce conseiller général ou ce conseiller d'arrondissement est maire ([1]).

Il est recommandé aux préfets de s'inspirer pour la désignation de leur délégué du vœu du législateur et de porter leur choix sur une personne bien placée par sa situation ou par sa fonction pour déjouer les fraudes que tenteraient de commettre, en réclamant l'assistance, des gens qui n'en auraient pas besoin. Autant que possible, il conviendra de s'adresser à une personne résidant au chef-lieu du canton.

La loi ne fixe pas la durée de la délégation ; une fois donnée, elle dure jusqu'à ce qu'une nouvelle décision remplace le délégué nommé au début.

En fait, dans plusieurs départements, plus particulièrement dans la région du Sud-Est, et conformément à une décision du ministère de l'intérieur concertée avec le ministère des finances (*Vaucluse,* janvier 1907), le choix des personnes laissées à la désignation des préfets s'est porté en majeure partie sur les percepteurs des contributions directes. Il convient d'observer que, dans des communes de faible importance dont la population ne dépasse généralement pas 1 500 habitants, où résident déjà le délégué des bureaux d'assistance et celui des sociétés de secours mutuels, il était assez difficile de trouver une personne bien placée pour connaître exactement la situation des habitants qui réclameraient leur inscription sur les listes ou contre qui des demandes en radiation seraient formulées. Les percepteurs, par la nature même de leurs fonctions, connaissent mieux que toute autre personne les besoins de la population de chaque village et les ressources de chaque habitant, ils peuvent à cet égard fournir des éclaircissements

1. En cas d'empêchement du conseiller général ou du conseiller d'arrondissement, la loi de 1905, non plus que celle de 1893 (Déc. min. int., *Drôme,* janvier 1896), ne donne au préfet le droit de les faire suppléer d'office, ainsi qu'il est procédé pour les conseils de revision pour l'application de la loi sur le recrutement de l'armée.

précieux aux commissions cantonales et garantir, dans les meilleures conditions possibles, les intérêts financiers de l'État.

Ni le mode de désignation, ni la durée du mandat ne sont déterminés pour les délégués des bureaux d'assistance et des sociétés de secours mutuels. Le législateur a considéré, sans doute, que c'était là matière d'organisation du service, et qu'il convenait de s'en remettre aux conseils généraux [1]. Voici ce que propose le règlement-type dû aux soins des deuxième et troisième sections du Conseil supérieur de l'assistance publique, et dont les dispositions, plus spécialement sur ce point (art. 10 et 11), ont été adoptées sans modification par la presque unanimité des assemblées départementales.

Le délégué du bureau d'assistance du canton est nommé ainsi qu'il suit :

Les commissions administratives des bureaux d'assistance sont invitées par le préfet à désigner leur représentant. Il est procédé à cette désignation comme pour celle du vice-président (art. 3 de la loi du 21 mai 1873). — Voir modèle VIII annexé à la circulaire du 16 avril 1906.

Les délibérations sont transmises immédiatement à la préfecture par les soins du président de la commission administrative.

Le préfet procède au dépouillement, assisté de la commission départementale; il proclame élu délégué celui qui a obtenu la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est préféré. La durée du mandat est fixée à quatre ans [2]. Le délégué est indéfiniment rééligible.

---

1. L'intention bien précise du législateur est que la représentation des bureaux d'assistance et de la mutualité soit assurée dans la constitution des commissions cantonales, en sorte qu'il y aurait inconvénient grave à laisser vacant le mandat réservé à l'un ou à l'autre de ces éléments (Sol. min. int., *Rhône*, 10 janvier 1908).

2. La période de quatre ans est en quelque sorte commandée par le fait que les commissions administratives sont intégralement renouvelées tous les quatre ans (art. 4 de la loi du 5 août 1879); si l'on adoptait pour ce délégué une période plus longue, le mandataire désigné pourrait ne plus tenir ses pouvoirs que de mandants disparus (Circulaire du 16 avril 1906).

Si un délégué est élu à la fois par les sociétés de secours mutuels et par les bureaux d'as

Le délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton est nommé ainsi qu'il suit :

Dans les cantons où il n'existe qu'une société de secours mutuels, l'assemblée générale, à ce invitée par le préfet, désigne le délégué et transmet au préfet le procès-verbal de sa délibération.

Dans les cantons où il existe plusieurs sociétés, l'assemblée générale de chacune d'elles, à ce invitée par le préfet, prend une délibération. Chaque société vote par correspondance ; ce vote a une valeur proportionnelle au nombre des membres inscrits au 31 décembre de l'année antérieure à l'élection. Le vote est dépouillé comme pour le délégué des bureaux d'assistance.

La durée du mandat est fixée à quatre ans. Le délégué est indéfiniment rééligible.

Ces dispositions, qui dans la pratique ont motivé quelques difficultés, réclament des explications concernant : 1° le délégué des bureaux d'assistance ; 2° le délégué de la mutualité.

1° *Élection du délégué des bureaux d'assistance.* — Si chaque bureau d'assistance a voté pour un candidat différent, doit être déclaré élu le candidat le plus âgé, puisque le vote de chaque bureau représente un suffrage[1] pour l'élection de l'unique délégué (modèle n° VIII annexé à la circulaire du 16 avril 1906, note 1). Il importe peu, dès lors, que, si chaque candidat est l'élu d'un seul bureau, le candidat moins âgé ait eu dans son bureau plus de voix (l'unanimité par exemple) que le candidat plus âgé désigné dans son bureau à la simple majorité : c'est ce dernier qui doit être proclamé élu des bureaux d'assistance.

Il est évident que pour être valablement élu délégué, le candidat doit d'abord avoir obtenu la majorité dans une commis-

---

sistance, il y a lieu de l'inviter à opter pour l'un ou l'autre de ces mandats et de provoquer de nouvelles élections pour l'attribution du mandat vacant, sinon la représentation voulue par la loi des deux éléments intéressés ne serait pas complète (Sol. min. int., *Eure-et-Loir,* 15 avril 1907).

1. Déc. min. int., *Hautes-Pyrénées,* 30 avril 1907.

sion administrative : il ne peut être le délégué des bureaux d'assistance du canton s'il n'est au préalable le délégué élu d'au moins un de ces bureaux. Il n'y a pas à totaliser les voix recueillies dans diverses commissions, par le vote des minorités de ces commissions (1).

L'ensemble des bureaux d'assistance du canton n'ayant qu'un délégué à la commission cantonale, et le vote de chaque bureau d'assistance représentant un suffrage pour l'élection de cet unique délégué, il va de soi que le citoyen choisi par la commission administrative peut n'être pas un de ses membres (2).

A s'en tenir aux dispositions générales de l'article 11, et à défaut de prescription contraire dans le règlement départemental, les commissions administratives des bureaux d'assistance peuvent même choisir leurs délégués à la commission cantonale en dehors des bureaux d'assistance des communes du canton (3).

Il n'existe aucune incompatibilité légale qui empêche les commissions administratives de porter leur choix sur des employés de préfecture ou de sous-préfecture ; et, au point de vue du contrôle qu'ils peuvent avoir à exercer sous la direction du préfet, on ne voit pas que leur participation aux travaux des commissions cantonales puisse paralyser leur action. Si toutefois le préfet estime que cette participation serait de nature à apporter un trouble sensible dans leurs occupations habituelles, il lui appartient d'interdire à ses subordonnés, dans l'intérêt du service, l'acceptation d'un mandat de cette nature (4).

Le délégué des bureaux d'assistance peut être parent rapproché du conseiller général du canton : les incompatibilités étant de droit étroit et la loi gardant le silence sur ce point,

1. Sol. min. int., *Lozère*, 27 avril 1907.
2. Note 1 du modèle n° VIII annexé à la circulaire du 16 avril 1906.
3. Sol. min. int., *Landes*, 26 mars 1907 ; *Manche*, 6 avril 1907.
4. Sol. min. int., *Meuse*, février 1907.

la parenté ne peut être considérée comme créant une incompatibilité, par analogie avec les règles admises en matière de constitution des commissions administratives des bureaux d'assistance. En cette dernière hypothèse, la jurisprudence administrative a étendu aux commissions charitables (Circ. min. int., 26 septembre 1879 et 15 mai 1884) l'incompatibilité résultant d'un degré de parenté rapproché, en ce qui concerne les conseillers municipaux, et édictée par l'article 35 de la loi municipale du 5 avril 1884. Mais cette solution, comme l'a indiqué la circulaire du 15 mai 1884 (Voir aussi Décis. min. int. du 6 juillet 1894, *Bull. min. int.*, 1894, p. 249), est rendue possible par les droits de l'administration quant aux nominations et révocations des membres des commissions charitables ; et, pour la commission cantonale d'appel, l'administration n'aurait aucun moyen d'empêcher le frère ou le fils du conseiller général du canton de remplir le mandat dont il est investi (1).

La constitution des commissions cantonales ne saurait être retardée par suite du mauvais vouloir ou de la négligence des commissions administratives qui, malgré les rappels de l'administration préfectorale, n'ont pas en fait désigné de délégué. Ces commissions doivent être considérées comme s'abstenant, et le préfet peut proclamer élu, comme délégué des bureaux d'assistance à la commission cantonale, le candidat qui a réuni, abstraction faite des abstentions, la majorité prévue pour ces élections par le règlement départemental (2).

2° *Élection du délégué de la mutualité.* — En ce qui touche l'application de l'article 11 de la loi du 14 juillet 1905, le conseil général, auteur d'un règlement départemental qui reproduit l'article 11 de la loi, a seul qualité pour interpréter les dispositions de ce règlement. Mais, d'après le ministère de l'intérieur, d'accord avec le ministère du travail et de la prévoyance sociale, l'interprétation la plus rationnelle est la sui-

1. Sol. min. int., *Eure-et-Loir*, 15 avril 1907.
2. Sol. min. int., *Aveyron*, 9 juillet 1907.

vante : chaque société de secours mutuels choisit son candidat en assemblée générale. L'élu est celui qui obtient la majorité des voix. Le procès-verbal est transmis au préfet : cette pièce constitue alors le vote par correspondance de la société, et, lors du dépouillement, le candidat désigné par la société aura pour l'ensemble de l'élection un nombre de voix égal au nombre des adhérents de cette société ([1]).

Il convient d'appeler à l'élection du délégué de la mutualité toutes les sociétés de secours mutuels régulièrement constituées, y compris les sociétés libres ([2]), y compris aussi les sociétés scolaires. Mais, pour ces dernières, une précision doit être faite.

Les mutualités scolaires se composant d'un grand nombre d'enfants, il y a une anomalie complète entre le nombre de leurs sociétaires et celui des personnes qui doivent normalement prendre part aux assemblées générales et émettre un vote lorsqu'il y a lieu. En conséquence, leurs assemblées générales ne devront se composer, pour l'élection du délégué de la mutualité à la commission cantonale d'appel, que des membres honoraires et des sociétaires ayant statutairement le droit de vote, c'est-à-dire dans les sociétés qui ont une section d'adultes, ceux qui ont atteint l'âge auquel les statuts de la société intéressée leur reconnaissent le droit de vote. De même, lorsqu'il s'agira d'apprécier l'importance numérique de la société, au point de vue électoral, ne devront être considérés comme inscrits que les membres participants ayant statutairement le droit de voter ([3]).

Les sociétés de secours mutuels ayant leur siège social au chef-lieu du département, mais dont les sociétaires sont disséminés dans toute l'étendue et même au delà du territoire du département, doivent être considérées comme comprises parmi

1. Sol. min. int., *Ardennes*, janvier 1907.
2. Sol. min. int., *Hérault*, novembre 1906.
3. Circulaire du ministère du travail et de la prévoyance sociale du 8 décembre 1906.

celles qui existent dans le canton où est le siège social ([1]); tous les membres doivent être invités à voter, étant entendu que le vote par procuration ou par correspondance peut être admis ([2]).

Le vote des sociétés de secours mutuels a, suivant le règlement-type, une valeur proportionnelle au nombre des membres inscrits au 31 décembre de l'année antérieure à l'élection.

On pourrait concevoir, au contraire, que chaque société de secours mutuels, ainsi qu'il est admis pour chaque bureau d'assistance, eût une voix et que, dès lors, le délégué de la mutualité fût le candidat qui aurait été choisi par le plus grand nombre de sociétés, quel que fût d'ailleurs le chiffre de leurs membres. Mais un pareil système aboutit à des résultats qui semblent peu admissibles. Soit un canton avec sept sociétés de secours mutuels; quatre d'entre elles ont par hypothèse un petit nombre de membres; les trois autres en comprennent un nombre double ou triple, ou même proportionnellement plus considérable. Compter un vote par société, comme pour les bureaux d'assistance, pourrait avoir cette conséquence de conférer la mission de délégué de la mutualité au candidat pour qui ont voté quatre sociétés d'ensemble cent membres, par préférence au candidat pour qui ont voté trois sociétés d'ensemble trois cents ou cinq cents membres.

De son côté, le vote proportionnel n'est pas sans soulever quelques critiques. Il peut conduire à l'annihilation complète des sociétés de faible effectif, qui se désintéressent du vote acquis d'avance, dans certains cantons, à une seule société ([3]).

---

1. Les sections de société n'ont pas de personnalité légale. En conséquence, le conseil d'administration a seul qualité pour désigner les délégués dans la ville où la société existe au sens de la loi du 1er avril 1898, c'est-à-dire là où elle a son siège social. Mais les sections se trouvent ainsi représentées, puisque, qu'il s'agisse d'élection au conseil supérieur ou de désignation de délégués dans les diverses commissions instituées par la loi, le nombre des délégués membres du collège électoral est calculé sur le chiffre total des membres honoraires et participants de l'association (Sol. min. du travail, *Seine*, 5 avril 1907).

2. Déc. min. int., *Haute-Saône*, février 1907; *Meuse*, 12 avril 1907.

3. Soit un canton avec cinq sociétés de secours mutuels, comptant respectivement 300, 90, 80, 70 et 55 membres. Le candidat A qui obtient seulement la majorité, ou 151 voix, dans la première société est élu contre le candidat B qui a réuni l'unanimité des suffrages, ou 295 voix, dans les quatre autres sociétés.

D'autre part, on a objecté que le vote à deux degrés présenterait l'avantage de permettre aux sociétés de se concerter, grâce à leurs élus du premier degré, en vue d'arriver à une désignation réfléchie du délégué, tandis que souvent chaque société vote pour un candidat différent, sans entente avec les autres sociétés du canton (1).

Les réclamations formées contre la nomination des délégués des sociétés de secours mutuels à la commission cantonale ne peuvent être assimilées, pour la compétence, aux réclamations faites contre la nomination des délégués pour l'élection des membres du conseil supérieur de la mutualité. Dans ce dernier cas, la désignation des délégués peut être attaquée devant le juge de paix, et, comme dans l'espèce, c'est le juge de paix qui a été chargé de présider les opérations du dépouillement, il n'y a pas lieu de faire une semblable assimilation. Il n'appartient pas non plus au ministre de statuer sur les recours de l'espèce, et l'administration ne peut que renvoyer les réclamants à se pourvoir devant qui de droit (Sol. min. int., *Savoie,* mars 1907), c'est-à-dire, semble-t-il, devant le Conseil d'État au contentieux.

La question a été posée de savoir si, dans le cas où le canton ne comprend pas plusieurs communes distinctes, mais est formé simplement de fractions d'une même commune, il convient de constituer une commission cantonale unique pour les divers cantons d'une même commune ou autant de commissions cantonales qu'il y a de cantons, chacun de ces cantons ne comprenant qu'une fraction de la commune.

Dans le sens de la commission unique, on fait remarquer, spécialement pour chacun des cantons d'une grande ville, que la commission cantonale qui constitue une sorte de juridiction d'appel et ne représentera qu'une fraction de la ville aura à

---

1. Un projet de décret portant règlement d'administration publique, conformément à l'article 41 de la loi de 1905, doit prochainement régler la question de nomination des délégués de la mutualité.

censurer les décisions du conseil municipal, beaucoup plus important en nombre et représentant les intérêts de la ville tout entière. N'y a-t-il pas là une certaine anomalie pouvant provoquer des froissements, peut-être même des conflits, et ne serait-il pas préférable d'en atténuer les effets par la constitution d'une commission unique, pour la totalité des cantons de la ville et dans le sein de laquelle entreraient les conseillers généraux et d'arrondissement de ces cantons ?

Certes, on ne saurait méconnaître la valeur de ces considérations d'ordre pratique, mais il convient cependant de n'en pas exagérer l'importance. L'autorité de la commission cantonale résulte, non pas du nombre, mais de la qualité de ses membres ; et, d'ailleurs, cette commission composée de sept personnes sera toujours inférieure en nombre, non pas seulement au conseil municipal d'une grande ville embrassant plusieurs cantons, mais même au conseil municipal d'une commune constituant à elle seule un canton.

A ne tenir compte que des termes mêmes de la loi de 1905, il semble bien que le texte de l'article 11 ne se prête pas à la constitution d'une commission unique pour plusieurs cantons, c'est-à-dire à la transformation d'une commission cantonale en commission communale. Le législateur de 1905 a statué sur le cas le plus fréquent, *de eo quod plerumque fit,* dans l'hypothèse de cantons comprenant plusieurs communes. Mais il s'agit bien d'une commission cantonale ; et, ni les termes de la loi, ni les travaux préparatoires ne permettent d'attribuer à cette commission une constitution spéciale, particulière, dérogatoire au droit commun, dès lors que le canton sera seulement une fraction de commune.

Au surplus, en admettant qu'un doute puisse subsister à cet égard, et si l'argument de texte n'était pas tenu pour décisif, une considération de fait a paru déterminante à l'administration centrale pour faire écarter la solution d'une commission cantonale unique pour plusieurs cantons d'une même commune :

La commission cantonale doit motiver ses décisions afin de fournir une base aux réclamations devant la commission centrale (art. 17) et à l'appréciation de cette commission. Il serait grandement à craindre que cette obligation de motiver la décision impartie par le législateur de 1905 (art. 11) comme une garantie d'un examen sérieux, approfondi, des réclamations, ne devînt, par la force des choses, une formalité de style le jour où la commission cantonale aurait à statuer sur toutes les réclamations intéressant jusqu'à huit cantons à population très dense.

Il a donc été décidé, et cette solution est de jurisprudence constante [1], qu'aussi bien au point de vue du texte de la loi qu'au point de vue de son application utile, une commission cantonale d'appel doit être instituée dans chacun des cantons d'une ville en comprenant plusieurs ; et la composition de cette commission sera réglée ainsi qu'il suit :

Les diverses commissions cantonales pouvant être appelées à se réunir en même temps, il paraît expédient que le bureau d'assistance désigne des délégués différents pour le représenter dans ces diverses commissions.

Quant aux délégués des sociétés de secours mutuels, une application stricte des termes de l'article 11 voudrait que ce délégué fût nommé par les sociétés de secours mutuels ayant leur siège dans le canton. Mais, il y a des avantages pratiques à ce que l'ensemble des sociétés soit appelé à désigner un délégué pour chacun des cantons de la ville, sans avoir à effectuer au préalable une ventilation du siège de ces sociétés, en vue de leur rattachement à un canton déterminé ; il pourrait arriver en effet qu'un tel canton d'une même commune, canton comptant de nombreux mutualistes, ne fût le siège d'aucune société de secours mutuels, auquel cas la commission cantonale n'aurait pas de représentant de société de secours mutuels, ou ne fût le siège que d'une ou deux sociétés d'un petit nombre de

---

1. Sol. min. int., *Rhône*, 31 juillet 1906.

membres, qui nommerait les délégués, alors que des mutualistes plus nombreux faisant partie des sociétés de la ville, mais non du canton, n'auraient aucune part à la désignation du délégué des sociétés de secours mutuels.

Il a donc été admis, par décision concertée entre le ministère de l'intérieur et le ministère du travail et de la prévoyance sociale, que, dans les communes divisées en plusieurs cantons, toutes les sociétés de la ville ne doivent former qu'un collège électoral et désigner au scrutin de liste autant de délégués qu'il existe de cantons dans la commune (1).

La présidence de la commission cantonale appartient au sous-préfet ou au préfet dans l'arrondissement chef-lieu ; à défaut, au juge de paix.

La loi n'a pas déterminé le lieu où la commission cantonale tiendra ses séances. On peut même remarquer que, s'il paraît naturel que la commission cantonale siège au chef-lieu de canton, aucune disposition légale n'en fait une obligation. Toutefois, comme ces commissions sont présidées par le sous-préfet, ou, à son défaut, par le juge de paix, et puisque le droit de les convoquer revient naturellement au président, il conviendrait d'obtenir l'assentiment du président pour que la commission cantonale puisse siéger ailleurs qu'au chef-lieu de canton (2).

En fait, ainsi qu'il est procédé dans l'application de la loi du 15 juillet 1893, la commission cantonale se réunira à la préfecture ou à la sous-préfecture pour les cantons des arrondissements chefs-lieux ; à la justice de paix pour les autres cantons (3), ou simplement à la mairie.

Il convient que les commissions cantonales soient convoquées à des jours et à des heures, tels que leurs membres, qui

1. Sol. min. int., *Bouches-du-Rhône*, 27 mars 1907. — Toutefois, pour éviter toute difficulté ultérieure, il conviendra qu'avant de procéder ainsi, les administrations préfectorales s'assurent de l'assentiment des sociétés de secours mutuels existant dans les communes divisées en plusieurs cantons.

2. Sol. min. int., *Pas-de-Calais*, 19 janvier 1907.

3. *L'Assist. méd. grat.*, p. 193.

peuvent être retenus parfois par des occupations personnelles, aient la faculté d'assister aux réunions.

II. — Décisions de la commission cantonale [1]. — La commission cantonale doit statuer dans le délai d'un mois, et par mois, il faut entendre, non une période fixe de trente jours, mais l'intervalle existant entre les dates correspondantes de deux mois consécutifs [2].

Si la commission cantonale ne statue pas dans le délai d'un mois, elle est dessaisie, en principe, et la connaissance du litige est dévolu eà la commission centrale (art. 12, § 2).

Les délais ayant été institués dans l'intérêt des justiciables, la commission cantonale ne commettrait pas d'excès de pouvoir en statuant après l'expiration du délai d'un mois; mais elle ne pourrait statuer que si la commission centrale n'avait pas été saisie préalablement, après le délai d'un mois.

Que décider au cas suivant :

Une personne, dont la demande d'admission à l'assistance a été rejetée par le conseil municipal, adresse dans les délais légaux au maire de la commune une réclamation à soumettre à la commission cantonale. Mais cette assemblée ne peut en connaître par suite du retard apporté par le maire dans la transmission du dossier?

Réserve faite de la responsabilité personnelle engagée par ce magistrat municipal, il semble bien que l'intéressé serait fondé à se pourvoir devant la commission centrale en vertu de l'article 11, § 3. La non-recevabilité par la commission cantonale paraît en effet devoir être considérée comme un véritable jugement portant rejet de la réclamation.

---

1. Il y aurait avantage à ce que les décisions de la commission cantonale fussent inscrites, non sur des feuilles volantes, mais sur un registre spécial déposé à la mairie : elles peuvent être l'objet d'un recours devant la commission centrale (art. 11), et il semble dès lors utile de donner toute facilité aux intéressés d'avoir connaissance de ces décisions (Av. min. int., *Rhône*, 16 septembre 1907).

2. « Par exemple, si le délai du recours expire le 21 mars au soir, la commission aura, pour prononcer sa décision, jusqu'au 21 avril inclusivement. » (A. Sachet, *op. cit.*, p. 89.)

Il appartiendrait d'ailleurs à la commission centrale, qui serait saisie de la difficulté, de solutionner cette question de procédure et d'apprécier si, la commission cantonale n'ayant pu statuer sur un pourvoi qui lui est soumis après l'expiration des délais légaux, ce fait, non imputable au requérant, peut servir de base à un recours devant la commission centrale (1).

Le maire de la commune intéressée, dont la liste d'assistance est soumise à l'examen de la commission cantonale appelée à statuer sur les réclamations, ne fait pas partie de cette commission ; mais il doit être entendu par elle, avant qu'il soit statué sur l'admission ou le rejet des réclamations.

En sa double qualité de président du bureau d'assistance et de président du conseil municipal, le maire a pris part à l'élaboration et à la formation de la liste d'assistance : il pourra, à ce titre, fournir à la commission cantonale d'utiles renseignements.

Mais le maire peut être empêché de se rendre à la réunion de la commission cantonale ; il peut refuser de fournir des explications dans le désir de mettre obstacle aux rectifications de la liste d'assistance. La loi décide que sa présence n'est pas indispensable : il suffit qu'il ait été *dûment appelé*. Le maire devra donc être convoqué et ce soin incombe naturellement au sous-préfet, président ; comme cette convocation est obligatoire, il convient qu'elle soit faite par notification administrative, de telle sorte qu'il soit possible de rapporter la preuve de l'accomplissement de la formalité (2) : elle pourrait être faite par lettre recommandée.

D'autre part, la personne dont l'inscription ou la radiation est demandée doit être avertie afin qu'elle puisse présenter ses observations devant la commission cantonale. Pourrait-elle se faire représenter par un avocat devant cette commission ? Celle-ci doit-elle délibérer en comité secret, comme le conseil muni-

1. Av. min. int., *Seine-et-Oise*, 27 mai 1907.
2. Circ. min. int., 18 mai 1894.

cipal arrêtant en principe la liste d'assistance? — Sur ces diverses questions qui nous paraissent devoir être résolues dans le sens de l'affirmative (1), la loi est muette, aussi bien que l'instruction ministérielle du 16 avril 1906.

Les décisions de la commission cantonale doivent être prises à la majorité des membres présents. En cas de partage, le président n'a pas voix prépondérante. Si une majorité ne se forme pas, la délibération de la commission cantonale aboutira au maintien pur et simple de la décision adoptée par le conseil municipal.

La loi ne fixant pas de *quorum*, la décision sera valablement prise par la commission cantonale à la majorité des membres présents, si réduit que soit leur nombre, même si un seul membre est présent (2).

Les décisions de la commission cantonale doivent être motivées. Si cette prescription de la loi n'était pas observée, la commission centrale devant qui sont portés les recours et qui ne pourrait, faute de motif, apprécier si la commission cantonale a bien ou mal statué, annulerait purement et simplement les décisions de cette commission (3).

La commission cantonale statue sur les réclamations qui lui sont soumises et pour lesquelles elle a compétence.

La réclamation peut porter, ainsi qu'on l'a vu aux deux articles précédents, soit sur le fait de l'inscription (art. 9), soit sur le chiffre de l'allocation mensuelle (art. 10). La commission cantonale ne serait donc pas autorisée à décider, au vu d'une réclamation, qu'une personne comprise sur la liste pour recevoir l'assistance hospitalière recevra seulement une allocation

---

1. Nous avons déjà admis les mêmes solutions pour l'application de la loi de 1893 (*L'Assist. méd. grat.*, p. 194).

2. Ainsi décidé pour la commission cantonale de la loi de 1893 (Déc. min. int., *Loire*, mai 1896).

3. Décision de la commission centrale du 4 juin 1907, *Vaucluse*. — Cette obligation de motiver la décision a été considérée, au cours des débats parlementaires, comme une garantie essentielle des assistés, et cette garantie est un des caractères les plus nets de la loi nouvelle (Av. min. int., *Seine*, 29 février 1908).

mensuelle ou, réciproquement, qu'une personne comprise pour recevoir l'allocation mensuelle sera hospitalisée (1).

D'autre part, d'après la circulaire du 16 avril 1906, aux cas prévus par l'article 9, la commission cantonale aurait simplement à décider si le vieillard, l'infirme ou l'incurable sera ou non assisté, mais elle devrait renvoyer au conseil municipal, seul qualifié pour engager les deniers communaux, la question de savoir si cette personne sera hospitalisée ou assistée à domicile (2), sauf un nouveau recours devant ladite commission au cas où, le conseil municipal ayant accordé une allocation mensuelle, le chiffre de cette allocation viendrait à être contesté par application de l'article 10, soit comme insuffisant, soit comme excessif.

Cette limitation des pouvoirs de la commission cantonale paraît excessive dans l'hypothèse tout au moins où la commission prononce l'admission à l'assistance et décide que l'assisté recevra une allocation mensuelle à domicile. La commission peut et doit, en l'espèce, fixer la quotité de l'allocation, sans renvoyer devant le conseil municipal (qui pourrait attribuer à l'intéressé une allocation infime), et le préfet doit procéder au mandatement (3).

Quelle solution adopter, lorsque la commission cantonale prononce simplement l'admission sans fixer le chiffre de l'allocation mensuelle et que le conseil municipal, de son côté, refuse ou néglige de délibérer pour déterminer la quotité de l'allocation mensuelle ? Le mandatement doit-il correspondre à la totalité du taux théorique de la commune du domicile de secours ?

---

1. Circulaire du 16 avril 1906.

2. Sol. min. int., *Loiret*, 30 novembre 1907. — Pour les assistés ayant le domicile de secours communal, l'allocation mensuelle à domicile est la règle et peut seule être imposée à la commune, si le conseil municipal n'a pas admis un autre mode d'assistance pour l'ayant droit à qui le conseil de préfecture a attribué un domicile de secours dans la commune. La décision du conseil municipal, quant au mode d'assistance, ne paraît pas susceptible d'appel (Sol. min. int., *Gironde*, 7 janvier 1908).

3. Déc. min. int., *Calvados*, 24 juillet 1907. — Il est ainsi procédé par la commission centrale qui, après avoir prononcé l'admission à l'assistance, fixe le chiffre de l'allocation mensuelle à servir à l'ayant droit (Voir *infra* commentaire de l'article 17).

L'affirmative a prévalu pour les raisons suivantes [1] : — En supposant qu'il y ait eu lieu à déduction, à raison des ressources personnelles de l'assisté (auquel cas il y aura majoration non justifiée de l'allocation à laquelle l'intéressé a réellement droit), il appartiendra au bureau d'assistance et au conseil municipal, lors de la revision trimestrielle de la liste, de remettre les choses au point, c'est-à-dire d'opérer, le cas échéant, les déductions prévues par la loi.

Il n'y a donc pas, en tout état de cause, un inconvénient bien grave ni de longue durée, à faire bénéficier l'assisté du doute et du silence de la décision de la commission cantonale au sujet du chiffre de l'allocation : la commission doit être présumée avoir accordé la totalité du taux théorique.

Décider autrement reviendrait à obliger le malheureux, dont le droit a été reconnu en principe, à former un nouveau recours devant la commission cantonale pour obtenir la détermination du taux qui lui serait légalement applicable. Il en résulterait des délais et des complications incompatibles avec une bonne administration de l'assistance qui, pour être efficace, doit être prompte.

Cette précision faite, il va de soi que si, devant la commission cantonale, était soulevée une question de domicile de secours ou une question d'état, la commission devrait surseoir à statuer, les questions de domicile de secours étant de la compétence du conseil de préfecture et du Conseil d'État (art. 34 et 36) et les questions d'état ressortissant aux tribunaux judiciaires.

Il faut bien entendu qu'il y ait réellement question litigieuse et si la question préjudicielle soulevée est de pure chicane, si sa solution ne peut prêter au doute, si à proprement parler il n'y a pas de question, la commission cantonale passe outre et statue.

Devant quelle commission cantonale d'appel doit être porté

1. Déc. min. int., *Calvados*, 24 juillet 1907.

le recours d'un postulant au bénéfice de la loi de 1905, lorsque l'intéressé a son domicile de secours dans une commune autre que celle de sa résidence ?

La juridiction qui a seule qualité pour statuer dans l'espèce est, en principe, la commission d'appel du canton dont fait partie la commune du domicile de secours, c'est-à-dire la commune dont le conseil municipal a inscrit ou refusé d'inscrire l'intéressé sur la liste d'assistance. C'est contre cette décision que le recours est formé, et la commission du canton où est située la commune de qui émane la décision paraît avoir seule compétence pour en connaître [1].

Cette solution était indiquée d'ailleurs implicitement par la circulaire du 16 avril 1906, sous l'article 13 concernant la procédure à suivre pour la reconnaissance des droits des bénéficiaires ayant le domicile de secours communal dans une commune autre que celle d'où provient la liste préparatoire dressée par le bureau d'assistance. — En cas de contestation, c'est à la commission cantonale du domicile de secours qu'appartiendrait le pouvoir de prononcer, sauf recours devant la commission centrale.

Toutefois, si l'impétrant, dont les titres à l'assistance sont d'ailleurs reconnus, voit écarter par le conseil municipal de la commune de la résidence sa demande en inscription sur la seconde partie de la liste d'assistance, il est fondé à introduire un recours devant la commission d'appel du canton de la résidence, et, si cette commission cantonale rejette sa demande, il appartient à la commission centrale, saisie du recours, d'annuler la décision de la commission cantonale et de décider que l'intéressé sera inscrit sur la seconde partie de la liste d'assistance de la commune de la résidence [2].

Enfin, dans les cas exceptionnels où un conseil municipal du canton refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite

1. Déc. min. int., *Manche*, 21 mai 1907 ; *Vosges*, 15 juin 1907.
2. Déc. comm. centr., *Haute-Saône*, 7 mars 1908.

par l'article 8, il appartient à la commission cantonale d'arrêter d'office la liste des assistés de la commune [1], après y avoir été invitée par le préfet et dans le mois de cette invitation (art. 12).

III. — Effets des décisions de la commission cantonale. — Les décisions de la commission cantonale sont immédiatement exécutoires, l'appel dont elles peuvent être l'objet devant la commission centrale n'ayant point d'effet suspensif. — C'est là une dérogation à la règle générale du droit d'après laquelle les appels sont suspensifs (art. 57 du Code de procédure civile), et notamment les recours devant les commissions cantonales [2].

Dans les huit jours qui suivent le jour de la décision de la commission cantonale, son président, c'est-à-dire le sous-préfet (ou le juge de paix), est tenu d'en donner avis au préfet ainsi qu'au maire de la commune intéressée ; cet avis ne doit pas se borner à faire connaître le sens des décisions ; il doit en relater les motifs suivant le texte que la commission a établi ; en d'autres termes, c'est une copie intégrale de la sentence qui doit être transmise.

Au reçu des décisions de la commission cantonale, le préfet et le maire opèrent, chacun sur la liste qu'il a entre les mains, les additions et les retranchements prononcés et aussi, dans l'hypothèse de l'article 10, les modifications apportées aux chiffres des allocations mensuelles.

Le préfet et le maire, à leur tour, donnent avis de la délibération aux parties intéressées ; ici encore, l'avis devra comprendre les motifs sur lesquels se fonde la décision. La notification se fera par voie administrative de manière à lui donner date certaine. Elle est obligatoire vis-à-vis des « parties intéressées », c'est-à-dire des auteurs des réclamations et des vieillards, infirmes ou incurables, dont le sort est en jeu, ne

1. Il a été ainsi procédé, en 1907, par la commission cantonale de Latour-de-France, en ce qui concerne la liste d'assistance de la commune de Montner (Pyrénées-Orientales) ; par la commission cantonale des Riceys (Aube) pour la liste d'assistance de la commune du même nom. — Voir *infra*, art. 12.

2. Sol. min. int., *Hérault*, 1er mars 1907 ; *Corse*, 13 décembre 1907. — Voir *supra*, p. 149.

fussent-ils pas eux-mêmes réclamants ; il est hors de doute, en effet, qu'ils sont néanmoins parties intéressées.

Les décisions de la commission cantonale sont exécutoires nonobstant appel, mais cette prescription légale doit se combiner avec les dispositions de l'article 7. En effet, le conseil municipal tient de l'article 7, § 3, le droit de reviser à chaque session trimestrielle, et même dans l'intervalle, en cas de besoin, la liste d'assistance. Il peut donc, en procédant à cette revision, modifier le taux d'allocation mensuelle applicable à tel assisté déterminé, rétablir par exemple le chiffre de 12 fr. réduit à 8 par la commission cantonale, réserve faite d'un recours nouveau devant la commission cantonale, ce pourvoi ayant un effet suspensif [1].

Pour qu'il puisse être ainsi procédé, il faut qu'un fait nouveau se soit produit, qui modifie la situation de l'assisté. — De même, il appartient aux conseils municipaux d'apprécier, au moment de la revision des listes, si tel assisté a cessé de remplir, par suite d'un fait nouveau, depuis la décision de la commission cantonale, les conditions prévues à l'article 1 de la loi. Si ces conditions n'étaient plus remplies, l'assemblée municipale serait fondée à ne pas porter l'ancien assisté sur la liste à établir, sauf bien entendu recours éventuel de l'intéressé contre la décision intervenue. Mais si les conditions n'ont pas changé, le conseil municipal ne saurait substituer son appréciation à celle de la commission cantonale, qui a prononcé comme juge d'appel [2].

A la différence des décisions de la commission cantonale de la loi de 1893, qui statue définitivement [3], les décisions de la commission cantonale de la loi de 1905 peuvent être déférées à une juridiction supérieure, qui est la commission centrale

---

1. Sol. min. int., *Hérault*, septembre 1907.
2. Sol. min. int., *Loiret*, 4 novembre 1907.
3. *L'Assist. méd. grat.*, p. 195. — Les décisions de la commission cantonale, même pour l'assistance médicale, peuvent être déférées au Conseil d'État pour excès de pouvoir, conformément au droit commun applicable aux actes de l'autorité administrative (art. 9 de la loi du 24 mai 1872).

d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (art. 17).

Ce recours, qui n'est pas suspensif, peut être exercé, dit l'article 11, par toute personne intéressée. Les personnes intéressées sont, tout d'abord, celles qui ont été parties à l'instance devant la commission cantonale, c'est-à-dire l'infirme ou le vieillard dont la demande était en litige, l'habitant ou le contribuable, le préfet ou le sous-préfet, qui a réclamé devant la commission cantonale. Il semble qu'on doive également comprendre parmi les personnes intéressées, même sans avoir été parties à l'instance devant la commission cantonale : le maire de la commune intéressée, le préfet sous l'autorité de qui est placé le service départemental d'assistance aux vieillards, et aussi tout habitant ou contribuable de la commune.

Cela ressort expressément d'une réponse faite par M. Bienvenu-Martin, rapporteur de la commission de la Chambre des députés, à une question qu'avait posée M. Jules Auffray (séance du 4 juin 1903). On peut remarquer, d'ailleurs, que le législateur a eu soin d'employer ici l'expression « toute personne intéressée » qui a évidemment un sens plus extensif que celle de « les parties intéressées » dont il s'était servi à l'alinéa précédent.

Le délai de vingt jours pendant lequel le recours peut être exercé devant la commission centrale part du jour de la notification à laquelle se réfère le paragraphe 3 de l'article 11.

Il s'agit d'une notification écrite, faisant connaître à l'intéressé qu'il a un délai de vingt jours pour se pourvoir. Il ne suffirait pas qu'il y ait connaissance acquise, résultant de ce que l'intéressé assistait à la séance de la commission cantonale [1].

Le recours est adressé soit directement, soit par l'intermédiaire des préfets, au ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale : nous verrons sous l'article 17 les conditions

1. Sol. implicite d'après décision contentieuse de la commission centrale du 5 mars 1908, *Pas-de-Calais.*

d'exercice et de forme du recours, question qui se rattache à la procédure suivie devant la commission centrale.

ART. 12

Dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la commission cantonale mentionnée à l'article précédent.

A défaut par la commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué, dans le délai de deux mois, par la commission centrale.

Si la commission administrative du bureau d'assistance néglige ou refuse d'établir la liste préparatoire d'assistance, le conseil municipal passe outre et arrête la liste : ces dispositions sont communes aux deux services d'assistance obligatoire, des lois de 1893 et de 1905.

Le législateur de 1905 est allé plus loin et s'est préoccupé de surmonter les obstacles que la négligence ou l'inertie systématique, soit du conseil municipal, soit même de la commission cantonale, aurait pu opposer à la marche du service de l'assistance aux vieillards : tel est l'objet de l'article 12.

On ne peut ici, comme pour l'assistance médicale gratuite, recourir aux admissions d'urgence. Il est donc indispensable que la liste soit arrêtée.

Si, après mise en demeure de l'autorité préfectorale, un conseil municipal persiste dans son abstention [1], dans le délai d'un mois qui suivra le jour fixé par la mise en demeure pour la délibération, la commission cantonale convoquée à cet effet

1. A défaut du conseil municipal dont les membres ont donné leur démission collective, le préfet peut faire dresser la liste d'assistance de la commune par la commission cantonale, par analogie à ce que dispose l'article 12, dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8 (Sol. min. int., *Hérault*, 13 juillet 1907).

par le sous-préfet (ou par le préfet dans l'arrondissement chef-lieu), arrêtera d'office, sur invitation du préfet, ladite liste dans les formes mêmes indiquées à l'article 8, au vu des propositions de la commission administrative et des dossiers que l'administration aura réclamés au maire. Sur la liste qu'elle dressera, la commission fera figurer en regard des noms des bénéficiaires admis le mode d'assistance approprié aux besoins de chacun et, en cas d'assistance à domicile, le chiffre de l'allocation mensuelle ([1]).

La liste ainsi arrêtée par la commission cantonale est soumise aux mêmes conditions de publicité que si elle avait été arrêtée par le conseil municipal. Ainsi, elle sera transmise à la préfecture qui en adressera un double au maire pour être déposé au secrétariat de la mairie ; le maire en donnera avis par affiches aux lieux accoutumés. Il faut, en effet, que les personnes intéressées puissent être mises en situation d'exercer un recours. — Qui sera juge de ce recours ?

On pourrait concevoir que la commission centrale serait alors saisie directement, sans qu'il soit nécessaire de passer par la juridiction intermédiaire de la commission cantonale, qui s'est déjà prononcée en arrêtant la liste.

Mais il convient de considérer que si, en principe et aux termes de l'article 11, la commission cantonale a un pouvoir juridictionnel pour statuer sur les décisions prises par le conseil municipal en vertu de l'article 8, l'attribution qu'elle tient de l'article 12 n'a pas le même caractère. Elle agit dans ce cas, non plus comme juge, mais comme autorité administrative. Dès lors, en admettant le recours direct devant la commission centrale, on supprimerait les garanties établies par le législateur dans l'article 11, qui exige que la commission cantonale statue sur les recours qui lui sont soumis par décision motivée, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés. De plus, on suppri-

1. Il a été indiqué sous l'article 11 que cette procédure a été suivie, en 1907, par la commission cantonale de Latour-de-France (Pyrénées-Orientales), en ce qui concerne la liste d'assistance de la commune de Montner.

merait ainsi un degré de juridiction, et la commission centrale serait privée d'une part importante des éléments d'appréciation.

C'est donc devant la commission cantonale, statuant ici comme juge, que le recours doit être porté. Si un semblable recours était déféré directement à la commission centrale, celle-ci devrait le rejeter comme non recevable [1].

En outre, et si peu vraisemblable que soit l'hypothèse [2], le législateur de 1905 a prévu dans le second paragraphe de l'article 3 le cas où la commission cantonale elle-même refuserait ou négligerait de remplir la mission qui lui est dévolue par la loi. La commission cantonale, comme il a été expliqué ci-dessus, a un double rôle : 1° elle est appelée à juger les réclamations dans un délai d'un mois (art. 11); 2° elle peut être appelée à dresser la liste au lieu et place du conseil municipal négligent ou récalcitrant (art. 12, § 1). Qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre de ces fonctions, le refus d'agir dûment constaté, le préfet doit faire parvenir au ministre de l'intérieur, avec le procès-verbal (s'il en a été dressé), l'ensemble du dossier, et la commission centrale, saisie par le ministre de l'intérieur, aura à statuer au lieu et place de la commission cantonale et du conseil municipal. La commission centrale statuera dans le délai de deux mois : la fixation de ce délai vaut comme indication du désir du législateur de voir hâter la confection de la liste d'assistance pour une commune qui en est privée, du fait ou de l'abstention du conseil municipal et de la commission cantonale. La non-observation de ce délai ne paraît pas comporter de sanction, et la commission centrale pourrait donc valablement arrêter la liste d'assistance, même après les deux mois. — En cette hypothèse, la commission centrale agit

1. Décision contentieuse de la commission centrale, *Aube*, 3 décembre 1907. — Dans le même sens, sol. min. int., *Hérault*, décembre 1907.

2. « Ainsi qu'il a été expliqué sous l'article 2, aucun *quorum* n'étant fixé, la commission réduite à l'élément administratif pourrait valablement délibérer. Il faudrait donc que la majorité de la commission refusât expressément de remplir son devoir légal, et une semblable attitude est presque impossible à concevoir » (Circ. du 16 avril 1906).

comme autorité administrative [1] et sa décision, qui établit la liste d'assistance, est susceptible d'un recours devant la commission cantonale.

Dressée par la commission cantonale ou par la commission centrale, la liste d'assistance fera l'objet d'un arrêté préfectoral qui en assurera l'exécution dans la commune intéressée. Il est à noter que l'obligation de l'assistance, ainsi imposée par arrêté préfectoral à une commune, ne pourra l'être que dans les limites des centimes additionnels fixés par la loi de finances annuelle; au delà, selon le droit commun en matière d'imposition d'office, une loi spéciale serait indispensable [2].

Enfin, on remarquera que la loi de 1905 ne prévoit pas la négligence ou l'inertie des maires. Ce n'est pas que l'administration soit ici sans moyens d'action. Le rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés explique le silence gardé sur ce point; c'est, y est-il dit, « que le préfet ne sera pas désarmé, puisque la loi du 5 avril 1884 lui donne, d'une façon générale, le droit de charger un délégué spécial d'agir au lieu et place du maire ». S'il en était besoin, le préfet n'hésiterait pas à appliquer, en la matière, l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 [3].

ART. 13

Dès la réception des listes mentionnées à l'article 7, le préfet invite les conseils municipaux des communes où des postulants ont leur domicile de secours, à statuer à leur égard dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants.

Il invite la commission départementale à statuer, conformé-

---

1. Décis. comm. centr., *Allier*, 23 janvier 1908.

2. RÉVILLON, *L'Assist. des vieillards*, p. 114. — Voir en ce sens, réponses de MM. Strauss, rapporteur, et Étienne, ministre de l'intérieur, à M. Charles Riou. — Sénat, séance du 6 juillet 1905.

3. Cet article est ainsi conçu : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. »

ment à l'article 14, à l'égard de ceux qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département.

Il transmet, enfin, avec son avis et les pièces justificatives, aux préfets des départements intéressés, les noms des postulants ayant leur domicile de secours, soit communal, soit départemental, dans un autre département, et au ministre de l'intérieur, les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

Aux termes de l'article 7, la liste préparatoire, dressée par le bureau d'assistance, est divisée en deux parties : la première, comprenant les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont ou qui paraissent avoir, au sentiment de la commission administrative, leur domicile de secours dans la commune ; la seconde, ceux qui ont ou qui sont présumés avoir leur domicile de secours dans une autre commune, ou qui n'ont qu'un domicile de secours départemental, ou qui n'ont ni domicile de secours communal ni domicile de secours départemental. De plus, nous avons vu que ce même article prescrit l'envoi au préfet d'une copie de la liste préparatoire ainsi dressée, une autre copie étant transmise au conseil municipal, accompagnée de toutes les demandes d'admission à l'assistance. Cette dernière copie de la liste préparatoire d'assistance permet au conseil municipal d'arrêter la liste définitive d'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans la commune (art. 8 et suivants) : nous ne revenons pas sur ce point. Mais il convient d'examiner la suite donnée par le préfet à la liste préparatoire qui lui a été transmise par le maire, c'est-à-dire aux propositions du bureau d'assistance, pour ceux des ayants droit qui n'ont pas leur domicile de secours dans la commune.

Dès la réception des listes, le préfet doit immédiatement [1] saisir l'autorité compétente pour statuer, suivant le domicile

1. C'est-à-dire avant d'avoir reçu la liste définitive arrêtée par le conseil municipal (art. 9).

de secours, sur l'admission définitive des ayants droit. A cet effet, il les répartit en quatre catégories et, d'après la situation des postulants, procède à l'instruction de leurs demandes ainsi qu'il suit :

1° *Personnes ayant le domicile communal dans une commune du département autre que celle d'où la liste provient.* — Le préfet invite le conseil municipal de la commune du domicile de secours [1] à statuer à l'égard de ces personnes, en ayant soin de transmettre les dossiers au maire, dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants, c'est-à-dire comportant avis préalable de la commission administrative du bureau d'assistance de cette commune, règlement de la modalité d'assistance (art. 8); dépôt de la délibération à la mairie, avec avis du dépôt par affiches aux lieux accoutumés, envoi des décisions à la préfecture et faculté de recours devant la commission cantonale pour les personnes désignées à l'article 9, tant contre l'inscription ou la non-inscription que contre la fixation du chiffre de l'allocation mensuelle (art. 10); faculté d'un recours de la décision de la commission cantonale devant la commission centrale (art. 11); enfin, substitution de la commission cantonale au conseil municipal, et de la commission centrale à la commission cantonale, en cas de négligence ou de refus de l'un ou de l'autre (art. 12).

2° *Personnes ayant le domicile de secours départemental dans le département.* — Le préfet invite la commission départementale dès sa plus prochaine séance à statuer, conformément à l'article 14 ci-dessous, à l'égard des personnes qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, sont désignées

1. Il résulte des articles 8 et 13 que le vieillard, l'infirme ou l'incurable n'est réellement déclaré bénéficiaire de la loi de 1905 que lorsque le conseil municipal de la commune du domicile de secours a reconnu ses droits. C'est uniquement cette décision qui constitue son titre à une hospitalisation ou à une allocation mensuelle. C'est donc seulement après la décision du conseil municipal de la commune du domicile de secours que l'assistance pourra être effectivement assurée. Il n'y a pas lieu, quand la décision dont il s'agit a été prise, de faire remonter son effet, au point de vue du mandatement, à la date de la délibération du conseil municipal de la commune de la résidence; car ce conseil municipal n'a pas qualité pour engager les finances de la commune du domicile de secours (Sol. min. int., *Gironde*, 31 mai 1907).

comme ayant leur domicile de secours dans son département. Le préfet n'est pas constitué juge du point de savoir si elles possèdent ou non le domicile départemental et ne pourrait donc s'abstenir de soumettre certaines demandes à la commission départementale par le motif qu'elles paraîtraient concerner des individus dépourvus de ce domicile. Mais il lui appartient d'instruire les affaires et, par conséquent, de provoquer des renseignements complémentaires, s'il le juge utile, et de formuler des propositions devant la commission départementale; c'est l'application du droit commun (Loi du 10 août 1871, art. 3). Les dossiers devront être remis avec les propositions du préfet à la commission départementale.

Il convient, nous le répétons, que l'autorité compétente pour statuer soit saisie dans le plus bref délai, avant même la transmission des demandes d'assistance et des pièces justificatives afférentes à chacune d'elles, qui sont encore en possession des conseils municipaux des communes intéressées; les propositions primitives du préfet devant la commission départementale seront donc sommairement motivées.

3° *Personnes ayant le domicile de secours communal dans une commune d'un autre département ou le domicile départemental dans cet autre département.* — Le préfet aura simplement à transmettre, avec son avis et les pièces justificatives, à ses collègues des départements intéressés, les noms des postulants. La première des pièces justificatives sera naturellement un extrait certifié conforme par le préfet de la seconde partie de la liste dressée par la commission administrative du bureau d'assistance du lieu de la résidence.

Ici encore, les pièces justificatives et l'avis définitif ne devront pas faire retarder l'envoi des noms des ayants droit, c'est-à-dire l'envoi de la deuxième partie de la liste.

4° *Personnes n'ayant pas de domicile de secours* [1]. — Le

---

1. Ou n'ayant un domicile de secours qu'en Algérie, où la loi de 1905 n'est pas applicable (Sol. min. int., *Jura*, 16 mars 1907; *Haute-Garonne*, 7 novembre 1907). — Voir *supra*, p. 89 note 2.

préfet transmet les mêmes pièces et renseignements au ministre de l'intérieur compétent pour statuer, après avis de la commission centrale (art. 16).

Sous réserve de l'observation précédente, à savoir que le préfet doit aussitôt que possible saisir l'autorité compétente pour statuer, sauf à compléter l'instruction par la production ultérieure de pièces justificatives, — le dossier d'un ayant droit sans domicile de secours doit permettre d'établir : *a*) que l'impétrant n'a ni domicile de secours communal ni domicile de secours départemental ; *b*) qu'il remplit les conditions prescrites par l'article 1 pour obtenir application de la loi du 14 juillet 1905. Ainsi, ce dossier comprendra : *a*) un extrait certifié conforme de la deuxième partie de la liste dressée par le bureau d'assistance ; un certificat du maire attestant que l'intéressé a été maintenu par le conseil municipal dans la deuxième partie de la liste ; des renseignements sur les résidences successives de l'ayant droit au cours des cinq et même des dix (1) dernières années qui ont précédé la demande (2), avec, pour chacune des résidences, la date d'arrivée et la date de départ ; *b*) les pièces établissant que l'intéressé remplit les conditions requises pour l'application de la loi de 1905 ; une demande écrite ; la preuve de la privation de ressources (au cas spécial (3) où l'impétrant a des parents tenus à la dette alimentaire) ; la preuve de la qualité de Français (spécialement pour les personnes nées en Savoie ou dans le comté de Nice

1. Les renseignements pour une période de cinq ans, indiquée par les circulaires des 16 avril 1906 et 27 avril 1907, peuvent n'être pas suffisants. Exemple : un postulant a résidé pendant les quatre dernières années dans la commune de A, pendant l'année précédente dans la commune de B. A s'en tenir à cette seule indication, on devrait reconnaître que l'intéressé n'a de domicile de secours ni à A ni à B. Mais si antérieurement il avait résidé au moins quatre ans à B, il aurait dans cette commune son domicile de secours, qu'il n'aurait pu perdre par une résidence de quatre ans à A.

2. Et non plus, depuis l'arrêt du Conseil d'État du 3 août 1907, l'âge de soixante-cinq ans, comme le mentionnaient les circulaires des 16 avril 1906 et 27 avril 1907.

3. Suivant l'interprétation que la commission centrale donne à l'article 1 de la loi de 1905, n'est point *privé de ressources* l'impétrant muni d'une créance alimentaire recouvrable (décision du 4 juin 1907, *Creuse*). Par conséquent, s'il est établi que l'impétrant a des parents tenus envers lui de la dette alimentaire, on ne doit l'admettre à l'assistance qu'après s'être assuré que ces parents ne peuvent ou, le pouvant, ne veulent pas s'acquitter de leur obligation, sauf, dans la dernière hypothèse, le recours prévu par l'article 5 (Circ. du 10 août 1907).

avant l'annexion) ; un certificat médical précisant que l'infirmité ou l'incurabilité met l'intéressé dans l'impossibilité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence ([1]). Au dossier ainsi constitué, le préfet joint son avis, en ayant soin d'indiquer, avec motifs à l'appui, le mode d'assistance qui lui paraîtra convenir le mieux à chacun, et, en cas d'assistance à domicile, le montant de l'allocation mensuelle qui devrait être accordée ([2]), avec mention du taux plein de l'allocation théorique pour la commune de la résidence. De plus, comme l'assistance à domicile est un mode exceptionnel d'assistance pour les ayants droit sans domicile de secours (art. 25), le préfet, s'il propose l'allocation mensuelle, doit exposer les raisons spéciales (considérations de famille, relations personnelles de l'impétrant, etc.) qui justifieraient cette mesure ([3]). Enfin, au cas d'hospitalisation, le préfet propose un établissement après s'être assuré de la disponibilité des lits et indique le prix de journée.

Le préfet, comme nous venons de l'exposer, n'a d'abord en main que la liste préparatoire d'assistance, et il suit sur les simples propositions du bureau d'assistance. Or, les indications résultant de ces propositions devront être rectifiées, s'il y a lieu, d'après la liste définitive d'assistance, d'après les pièces justificatives ultérieurement produites, et aussi d'après les dé-

---

1. Circulaire du 27 avril 1907. — La circulaire du 10 août 1907 précise ainsi ce point : « La commission centrale réclame que les certificats médicaux délivrés à l'occasion des demandes d'assistance établissent le degré d'incapacité de travail et les causes précises de cette incapacité. » Enfin, la commission centrale demande que ces certificats soient délivrés par un médecin du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, — et, pour les Français résidant à l'étranger, par un médecin accrédité auprès du consulat de France.

2. Circulaires des 16 avril 1906 et 27 avril 1907.

3. Le dossier devra contenir en ce cas :

1° Un extrait de la délibération ou de la décision fixant le taux théorique de l'allocation mensuelle ;

2° Un état certifié par le préfet des ressources propres du requérant, en distinguant, avec indication de leur nature et de leur origine, celles qui proviennent de l'épargne et, avec les mêmes indications, celles qui, fixes et permanentes, proviendraient de la bienfaisance privée ;

3° S'il y a lieu, un certificat signé du préfet constatant que l'ayant droit a élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans ; à ce certificat seront annexées les pièces au vu desquelles il aura été établi (Circ. du 16 avril 1906 sous l'article 25 de la loi).

cisions qui pourront être rendues par le conseil de préfecture en matière de domicile de secours. Il peut arriver, par exemple, que des ayants droit, inscrits à l'origine sur la première partie, soient ensuite reconnus avoir leur domicile de secours hors de la commune et qu'ils soient ainsi portés sur la deuxième partie de la liste. A l'inverse, des personnes considérées tout d'abord comme étrangères à la commune pourront être admises, par la décision définitive, à figurer sur la première partie avec les assistés de ladite commune [1]. Dans cette dernière hypothèse, le préfet avisera de cette modification l'autorité qu'il aura saisie de la proposition du bureau d'assistance, afin qu'il ne soit pas donné suite à une demande devenue sans objet, puisque l'ayant droit a reçu satisfaction. Dans la première hypothèse, le préfet procédera par analogie de la même façon que lorsqu'il est saisi d'une proposition du bureau d'assistance portant une personne sur la deuxième partie de la liste : il invitera à délibérer le conseil municipal de la commune désignée ou la commission départementale ou bien il transmettra le dossier soit à son collègue du département indiqué, soit au ministre de l'intérieur, suivant les distinctions énoncées ci-dessus [2].

Enfin chaque préfet recevra aussi de ses collègues des demandes de postulants résidant hors du département, mais paraissant avoir dans le département leur domicile de secours communal ou départemental. A la réception de ces demandes, accompagnées ou suivies des pièces justificatives et de l'avis du préfet du département de la résidence, il les transmettra,

1. Il pourra se produire que le conseil municipal de la commune de la résidence, différant sur ce point d'avis avec la commission administrative du bureau d'assistance, reconnaisse à tel postulant inscrit sur la seconde partie de la liste préparatoire le domicile de secours communal dans la localité, et l'admette à l'assistance comme étant à sa charge. Si exceptionnel que ce cas doive être, la circulaire du 16 avril 1906 le prévoit sous l'article 7 et reconnaît au conseil municipal le droit d'en décider ainsi. Si l'hypothèse se réalise, il suffira, après comparaison de la liste définitive arrêtée par le conseil municipal avec la liste préparatoire, que le préfet en avise la municipalité de la commune indiquée primitivement comme domicile de secours. A supposer que sa décision ait été déjà prise dans le sens de l'admission, la seule conséquence serait que cette décision tombera faute d'objet. Il est peu vraisemblable que cette conséquence donne lieu à difficulté (Déc. min. int., *Yonne*, 13 février 1907).

2. Circulaire du 16 avril 1906.

suivant les cas, au conseil municipal compétent ou à la commission départementale (1).

Il convient d'observer que le préfet reçoit seulement une copie de la liste d'assistance, de la liste préparatoire dressée par le bureau d'assistance; l'autre copie, accompagnée de toutes les demandes d'admission, est transmise au conseil municipal (art. 7). Le préfet ne connaît donc que les personnes portées, soit sur la liste préparatoire, soit sur la liste arrêtée par le conseil municipal, laquelle lui parviendra ultérieurement. Si un ayant droit a été indûment omis, si sa demande d'admission a été écartée à tort par le bureau d'assistance et par le conseil municipal, le préfet peut n'en pas avoir connaissance et se trouver privé en fait (spécialement par l'expiration du délai de vingt jours imparti par la loi) du droit de former un recours devant la commission cantonale.

Quant aux postulants résidant dans une commune, mais ayant leur domicile de secours dans une autre commune, et qui n'ont été inscrits sur la liste ni par le bureau d'assistance, ni par le conseil municipal de la résidence — non seulement le préfet ne connaît pas leur demande d'admission et ne peut dès lors en saisir par l'intermédiaire de son collègue la municipalité de la commune du domicile de secours, mais encore on pourrait soutenir que les intéressés eux-mêmes n'ont aucun recours : ce recours devrait être soumis à la commission cantonale du domicile de secours, pourrait-on dire, et la juridiction compétente est indéterminée, puisque le conseil municipal de la commune du domicile de secours, simplement présumé, n'a pas eu à se prononcer.

Cette solution serait trop rigoureuse.

Il a été indiqué, sous l'article 11, que la jurisprudence de la commission centrale admet, en cette hypothèse, un recours devant la commission cantonale de la résidence et subsidiairement devant la commission centrale.

---

1. A. Sachet, *L'Assistance aux vieillards*, p. 96.

ART. 14

La commission départementale prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont le domicile de secours départemental; elle règle les conditions dans lesquelles ils seront assistés. Ses décisions sont provisoirement exécutoires. Toutefois, le conseil général peut les réformer.

En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer dans le délai de deux mois, soit par la commission départementale, soit par le conseil général, l'intéressé peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale. Le même droit appartient au préfet.

Suivant une remarque déjà formulée, l'admission à l'assistance de la loi de 1905 est de nature à entraîner en principe des conséquences financières plus onéreuses que l'admission à l'assistance médicale gratuite et elle présente en outre un moindre caractère d'urgence. Aussi, à la différence de la loi de 1893, et de même que, pour les assistés ayant le domicile de secours communal, le maire ne peut prononcer l'admission, même provisoire, des vieillards, des infirmes et des incurables, de même le préfet, pour ceux qui ont le domicile de secours départemental, ou qui n'ont pas de domicile de secours, n'a pas le droit d'admission provisoire à l'assistance, droit que lui reconnaît, pour les malades pauvres, l'article 23 de la loi du 15 juillet 1893. Ce droit est dévolu, par la loi de 1905, à la commission départementale (art. 14) pour les assistés ayant le domicile de secours départemental[1], et au ministre de l'intérieur (art. 16) pour les assistés n'ayant pas de domicile de secours, tandis que, en matière d'assistance médicale gratuite,

---

1. Dans la Seine, le préfet est fondé, suivant la règle générale en vigueur dans ce département, à exercer les attributions que la loi de 1905 confère à la commission départementale (Sol. min. int., *Seine*, 26 juin 1906).

la commission départementale et le ministre de l'intérieur ont seulement le droit d'admission définitive, le droit d'admission provisoire appartenant au préfet. Il convient même d'ajouter qu'ici la commission départementale n'a qu'un droit d'admission provisoire, l'admission définitive ou tout au moins la ratification de l'admission provisoire étant réservée au conseil général.

La commission départementale à laquelle se réfère l'article 14 est la commission instituée par les articles 69 et suivants de la loi du 10 août 1871 ; elle délibère ici dans les mêmes conditions que pour les autres affaires de sa compétence.

La loi n'exige pas, comme au regard des conseils municipaux, l'avis préalable des bureaux d'assistance du lieu de la résidence, en sorte que les demandes pourraient, en dehors des propositions de ces bureaux, être portées directement devant la commission, sous réserve du droit d'instruction que le préfet tient de l'article 3 de la loi du 10 août 1871. Mais il est extrêmement désirable et conforme à l'esprit de la loi de 1905 que ces demandes soient renvoyées, pour examen préalable, au bureau d'assistance qui a compétence particulière pour les apprécier et qui a seul qualité (art. 21) pour fixer les modalités de l'allocation mensuelle.

Comme la commission départementale se réunit au moins une fois par mois, le préfet pourra lui soumettre sans retard les propositions consignées dans la deuxième partie de la liste par les bureaux d'assistance du département, et aussi celles émanant des bureaux d'assistance d'autres départements et qui auront été transmises par les préfets de ces départements.

La commission départementale non seulement prononcera l'admission, mais aussi réglera les conditions dans lesquelles sera donnée l'assistance; de même, le conseil municipal (Voir *supra,* art. 8) pour les assistés ayant le domicile de secours communal.

La commission départementale n'a pas qualité pour modi-

fier le taux de l'allocation mensuelle arrêté pour chaque commune en vertu de l'article 20, comme représentant dans telle ou telle localité le minimum de la somme nécessaire à l'existence, taux qui, en principe, est le même pour tous les assistés résidant dans la commune, quel que soit leur domicile de secours (Voir *infra,* sous l'article 20, l'exception apportée à cette règle pour les assistés ayant le domicile de secours communal). Mais la commission départementale aura à fixer le taux individuel; elle calculera d'après les éléments indiqués à l'article 20, et en se basant sur le taux préalablement arrêté, ce qui sera accordé mensuellement à chacun des assistés à domicile. D'autre part, elle empiéterait sur l'attribution dévolue au bureau de bienfaisance ou d'assistance du lieu où réside l'assisté (art. 21) si elle décidait que l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions, que tout ou partie de l'allocation sera donné en nature.

Bien que la loi et les instructions ministérielles ne précisent pas ce point, nous croyons que les décisions de la commission départementale doivent être motivées, tout au moins les décisions de rejet, ou de réduction du taux, et doivent être notifiées aux intéressés pour que ceux-ci puissent en appeler au conseil général ou former un recours devant la commission centrale.

Les décisions de la commission départementale sont provisoirement exécutoires [1], porte l'article 14; toutefois, le conseil général peut les réformer.

La loi ne dit pas par qui le conseil général sera saisi.

Il le sera soit par le préfet, soit par l'intéressé lui-même, le vieillard, l'infirme ou l'incurable dont la demande aurait été rejetée ou, dans sa pensée, insuffisamment satisfaite [2]. Le con-

1. « Les décisions de la commission départementale sont immédiatement exécutoires et devront être mises à exécution, tant que le conseil général ne les aura pas réformées; la réformation ne saurait donc motiver une répétition ultérieure des sommes dépensées par application de la décision réformée, réserve faite de la prévision de l'article 5 » (Circ. du 16 avril 1906).

2. Circulaire du 16 avril 1906.

seil général peut d'ailleurs se saisir lui-même, en ce sens qu'en procédant à l'examen des décisions de la commission départementale, il peut, même pour celles qui ne motivent pas de réclamation, user de son droit de revision et de réformation.

Le conseil général a ici un pouvoir propre, et peut statuer sur des demandes qui n'ont pas été examinées préalablement par la commission départementale : ce sera le cas pour les demandes parvenues au préfet à la veille de la session du conseil général.

Les décisions du conseil général doivent être motivées, du moins dans les cas où le sont celles de la commission départementale (si le conseil général est saisi directement) et en outre dans l'hypothèse où le conseil général réforme la décision de la commission départementale; elles doivent être notifiées aux parties intéressées.

Le second paragraphe de l'article 14 ouvre à l'intéressé un recours devant la commission centrale, en cas de rejet de la demande ou du refus de statuer dans les deux mois, soit par la commission départementale, soit par le conseil général. Le même droit appartient au préfet (1). Le droit de recours est moins étendu ici qu'au regard des décisions du conseil municipal. Il n'est accordé qu'à l'intéressé, c'est-à-dire au vieillard, à l'infirme et à l'incurable, et non aux habitants et contribuables; le droit qui est reconnu au préfet n'est point partagé par les sous-préfets. Enfin si l'on peut se pourvoir contre le rejet de la demande, nul recours n'est ouvert, même au préfet, contre une inscription. Le législateur a voulu donner cette preuve de confiance à la sagesse des assemblées départementales (2).

Le recours sera adressé au ministre de l'intérieur, qui saisira la commission centrale. Il sera transmis, soit directement par

---

1. Au préfet du département du domicile de secours, mais non pas au préfet du département de la résidence, bien que celui-ci puisse être intéressé, au cas par exemple où l'ayant droit est, vu l'urgence, hospitalisé provisoirement au compte du département.

2. Circulaire du 16 avril 1906.

l'intéressé (sans qu'il soit nécessaire d'affranchir), soit par l'intermédiaire du préfet, ou bien par le préfet lui-même s'il est formé par ce fonctionnaire.

Dans quel délai le recours doit-il être introduit? Sera-ce dans le délai de vingt jours par analogie avec l'article 11? Il semble que non, dit la circulaire du 16 avril 1906, les prescriptions étant de droit étroit. Toutefois, ajoutent les instructions ministérielles, la solution de la question doit être laissée à la commission centrale et, jusqu'à ce que celle-ci en ait décidé, il sera prudent d'adresser au ministre la réclamation avant l'expiration de ce délai de vingt jours.

Art. 15

Sont également susceptibles de recours les décisions de la commission départementale et du conseil général relatives au taux de l'allocation mensuelle.

Les explications données sous l'article 10 sont applicables à cette disposition, ce qui est dit des décisions du conseil municipal s'appliquant à celles de la commission départementale ou du conseil général, et ce qui est dit de la décision de la commission cantonale s'appliquant à la décision de la commission centrale. Celle-ci aura à apprécier si toutes les personnes recevables à former le pourvoi prévu à l'article 10 le seront à exercer le recours de l'article 15, ou si cette faculté sera réservée par extension de l'article 14 aux intéressés et au préfet. Cette dernière solution paraît être plus conforme à l'esprit de la loi.

En attendant que la jurisprudence de la commission centrale soit fixée sur ce point, les préfets devront transmettre au ministre de l'intérieur, avec leurs observations et dans le moindre délai possible, tous les recours dont ils seront saisis, l'administration n'ayant pas à se faire juge de la recevabilité du recours.

Les recours formés, spécialement par le préfet lui-même,

pourront viser aussi bien les excès que les insuffisances, puisque la loi parle des décisions relatives au taux de l'allocation, ce qui comprend à la fois les allocations jugées trop fortes ou estimées trop faibles par le requérant.

Art. 16

L'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et incurables qui n'ont aucun domicile de secours, est prononcée par le ministre de l'intérieur, sur l'avis de la commission instituée par l'article suivant.

Ainsi qu'il a été rappelé sous l'article 14, la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite (art. 23) a confié au préfet (sous réserve [1] de ratification par le ministre de l'intérieur) le droit de prononcer l'admission des malades pauvres sans domicile de secours. Mais, pour les bénéficiaires de la loi de 1905, le droit d'admettre à l'assistance est réservé au ministre de l'intérieur, après avis de la commission centrale.

La décision du ministre intervient, la commission centrale entendue ; le ministre doit prendre l'avis de la commission centrale, mais il n'est pas tenu de s'y conformer [2].

Pour la constitution des dossiers concernant les ayants droit sans domicile de secours, toutes explications utiles ont été fournies sous l'article 13, et on ne peut que s'y référer.

Sur le vu de l'avis de la commission centrale qui doit être motivé (Voir *infra* sous l'article 17) le ministre statue par une

1. Cette réserve n'est pas de style. Le ministre de l'intérieur a dû assez fréquemment refuser de ratifier des admissions de malades sans domicile de secours, prononcées par les préfets, notamment pour des personnes tombées malades dans une commune siège d'un hôpital et à qui est applicable l'article 1 de la loi du 7 août 1851, ou pour des malades étrangers qui ne peuvent bénéficier de la loi du 15 juillet 1893 que dans le cas de traité d'assistance réciproque (et aucun traité de cette nature n'est encore intervenu).

2. Le premier projet de la commission de la Chambre imposait au ministre l'obligation de suivre l'avis de la commission centrale, qu'il n'eût fait qu'homologuer : le ministre statuait ainsi, non plus après, mais d'après l'avis de la commission centrale. Cette obligation a été supprimée, comme inconciliable avec la responsabilité qui incombe au ministre de l'intérieur relativement aux finances de son département.

décision également motivée, au cas d'admission si le ministre n'adopte pas l'avis de la commission centrale, et toujours motivée au cas de rejet. La décision ministérielle fixe le taux de l'allocation mensuelle, qui est (sauf déduction) le taux de la commune de la résidence de l'impétrant, le point de départ de l'entrée en jouissance, ou bien désigne l'hospice où l'intéressé sera placé au prix de journée arrêté pour l'établissement et détermine la date à partir de laquelle l'assistance hospitalière sera ainsi assurée au compte de l'État.

Le préfet du département intéressé, — c'est-à-dire du département de la résidence de l'ayant droit ou, dans l'hypothèse de Français résidant à l'étranger, du département où l'assistance sera donnée après rapatriement — reçoit notification de la décision ministérielle et est chargé d'en assurer l'exécution.

Le ministre statue définitivement, c'est-à-dire sans appel. Mais, comme tous actes de l'autorité administrative, sa décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir (art. 9 de la loi du 24 mai 1872).

ART. 17

Une commission centrale composée de quinze membres du Conseil supérieur de l'assistance publique élus par leurs collègues, et de deux membres du Conseil supérieur de la mutualité élus par leurs collègues statue définitivement sur les recours formés en vertu des articles 11, 14 et 15 et donne son avis sur l'admission à l'assistance de l'État.

Sous cet article, il convient d'examiner :

A) La composition de la commission centrale ;

B) Ses attributions.

A) COMPOSITION DE LA COMMISSION CENTRALE. — La commission centrale comprend dix-sept membres, dont quinze délégués par le Conseil supérieur de l'assistance publique et

deux par le Conseil supérieur de la mutualité. Ces délégués doivent être membres du conseil qui les a élus.

La durée de leur mandat est fixée par le conseil qui les choisit.

En outre des quinze délégués prévus par la loi, le Conseil supérieur de l'assistance publique désigne des membres suppléants.

La commission centrale nomme elle-même son président, à qui elle adjoint un vice-président.

Le chef du troisième bureau de la direction de l'assistance et de l'hygiène publiques assiste aux séances de la commission centrale avec voix consultative (Arrêté du ministre de l'intérieur du 18 janvier 1907). Y assiste également avec voix consultative un secrétaire, chargé de la rédaction des procès-verbaux et nommé par arrêté ministériel (même arrêté).

Enfin, des arrêtés ministériels des 21 et 31 mai 1907 ont appelé à la commission centrale comme membres adjoints un rapporteur général et des rapporteurs (au nombre de dix), qui ont voix consultative pour les affaires qu'ils sont chargés de rapporter devant la commission centrale.

La commission centrale siège au ministère de l'intérieur. Elle se réunit sur la convocation de son président.

De même que pour la commission cantonale, le président n'a pas ici voix prépondérante ; aucun *quorum* n'étant exigé, la commission centrale peut valablement délibérer, si réduit que soit le nombre des membres présents.

B) Attributions de la commission centrale. — La commission centrale a des attributions d'ordre très différent, que l'on peut ranger dans une des trois divisions ci-après :

a) *Attributions consultatives ;*
b) *Attributions administratives ;*
c) *Attributions contentieuses.*

a) *Attributions consultatives.* — La commission centrale donne son avis sur l'admission à l'assistance de l'État (art. 17).

Il a été indiqué, sous l'article 16, que le ministre de l'intérieur prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui n'ont aucun domicile de secours, sur l'avis de la commission centrale.

Il n'est pas nécessaire que les demandes formées par les vieillards ou incurables présentés par les bureaux d'assistance comme n'ayant pas de domicile de secours communal et départemental, soient, avant d'être soumises à la commission centrale, examinées par le conseil municipal de la commune où réside l'intéressé et par la commission départementale où est située cette commune [1]. Toutefois, l'administration demande que le dossier contienne un certificat du maire attestant que l'impétrant a été maintenu par le conseil municipal dans la deuxième partie de la liste d'assistance.

L'avis de la commission centrale pour les assistés sans domicile de secours doit être motivé. Il conclut à l'admission ou au rejet de la demande.

Admission. — L'avis précise le mode d'assistance qui doit être appliqué à l'impétrant. Au cas d'admission à l'assistance à domicile, il indique les raisons qui motivent la proposition de ce mode d'assistance, exceptionnel pour les assistés sans domicile de secours, précise le montant du taux applicable à l'ayant droit (chiffre arrêté pour la commune de la résidence, déduction faite, s'il y a lieu, des ressources de l'assisté; voir

---

1. Avis de la commission centrale du 19 mars 1907. — Cet avis, qui a été rapporté par M. Hébrard de Villeneuve, conseiller d'État, membre de la commission centrale, s'appuie sur les articles 7, 8 et 13 qui ne permettent pas d'exiger cette justification préalable, et sur le rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés qui indique comme il suit l'économie de la loi : « La liste établie par le bureau comprendra tous les vieillards ou infirmes qui, remplissant les conditions requises par la loi, résident dans la commune, qu'ils y aient ou non leur domicile de secours. Si le bureau de bienfaisance n'avait pas à s'occuper des individus qui n'ont pas leur domicile de secours dans la commune, ceux-ci seraient exposés à être oubliés ou à voir leurs besoins méconnus. En les portant sur sa liste, le bureau de bienfaisance de leur résidence constate leur situation ; il proclame, en quelque sorte, leurs titres à l'assistance et il n'y a plus qu'à faire sanctionner ceux-ci par l'autorité compétente, suivant le domicile de secours de chacun des intéressés.

« La liste dressée par le bureau se divisera donc en deux parties comprenant : la première, les vieillards et les infirmes domiciliés dans la commune ; la seconde, les non domiciliés. La première sera transmise au conseil municipal appelé à l'arrêter définitivement, la seconde sera envoyée au préfet, qui seul a qualité pour saisir les diverses autorités dans la circonscription desquelles peut être réclamée l'assistance. »

infra, art. 20) et fixe la date d'entrée en jouissance. Au cas d'hospitalisation, l'avis peut proposer tel établissement déterminé ou énoncer simplement que l'impétrant sera placé dans un hospice désigné par le ministre au prix de journée de cet établissement; le point de départ de l'assistance hospitalière qui sera ainsi assurée au compte de l'État est enfin mentionné : c'est en général le jour de l'hospitalisation.

Rejet. — L'avis doit relater avec précision les motifs du rejet.

En outre de ces avis d'espèce, prévus expressément par la loi de 1905, la commission centrale est appelée à donner des avis de principe sur des difficultés d'interprétation de la loi, que, par un rapport introductif, le ministre de l'intérieur soumet à son examen. Les avis de principe de la commission centrale, lorsqu'ils sont adoptés par le ministre de l'intérieur sont portés par voie de circulaire (Voir notamment circulaires du 27 avril et du 10 août 1907) à la connaissance des administrations préfectorales, qui sont invitées à s'en inspirer pour l'application de la loi.

b) *Attributions administratives.* — Dans le cas où le conseil municipal d'abord, et ensuite la commission cantonale qui lui est substituée, refusent ou négligent de dresser la liste d'assistance, la commission centrale est chargée d'y procéder (Voir *supra,* art. 12). Elle doit en cette hypothèse statuer dans le délai de deux mois ; mais l'inobservation de ce délai ne paraît comporter aucune sanction légale.

c) *Attributions contentieuses.* — La commission cantonale statue sur les recours formés en vertu des articles 11, 14 et 15, c'est-à-dire sur les recours introduits : 1° contre les décisions des commissions cantonales qui ont elles-mêmes statué en appel des décisions des conseils municipaux, en ce qui concerne les assistés ayant le domicile de secours communal (art. 11), et 2° contre les décisions de la commission départementale (art. 14) et du conseil général (art. 15), en ce qui concerne les assistés ayant le domicile de secours départemental.

Les recours devant la commission centrale sont recevables, même s'il n'est pas produit à l'appui copie de la décision attaquée.

La procédure à suivre devant la commission centrale fera vraisemblablement l'objet d'un règlement d'administration publique prévu par l'article 41 de la loi de 1905. Il semble, en principe, que la procédure doive par analogie se rapprocher le plus possible des règles prescrites par le législateur lui-même en ce qui concerne les recours devant la commission cantonale.

La commission centrale a considéré qu'aux termes de l'article 11, la commission cantonale statue sur les réclamations formées contre les décisions des conseils municipaux, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés; qu'il résulte de cet article que la procédure devant la juridiction de première instance est contradictoire, et qu'il paraît équitable et conforme à l'esprit de la loi, en l'absence de toute disposition déterminant les formes à observer devant la commission centrale, d'étendre la règle posée par l'article 11 aux instances introduites devant la juridiction d'appel et de rechercher, dans chaque espèce, les personnes ayant intérêt à voir maintenir, annuler ou réformer la décision de la commission cantonale et, par suite, à prendre communication des recours introduits devant la commission centrale. Dès lors, le préfet, comme agent du service départemental de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables et le maire, comme représentant de la commune, doivent recevoir notification des recours qu'ils n'auraient pas eux-mêmes formés; l'assisté a également droit à être mis en cause, toutes les fois que le pourvoi n'a pas été déposé par lui et il en est de même pour tout contribuable ou habitant, ayant engagé une action et ayant obtenu gain de cause devant la commission cantonale, lorsque la décision est attaquée devant la commission centrale. D'ailleurs, pour éviter des retards, la commission centrale a émis l'avis qu'il serait possible d'impartir un délai uniforme

qui serait fixé à quinze jours et pendant lequel les intéressés seraient invités à produire leurs observations ([1]).

Les décisions contentieuses de la commission centrale doivent être motivées, bien que la loi ne le dise pas expressément, à la différence des décisions des commissions cantonales (art. 11).

Elles sont définitives, sous réserve du recours de droit commun devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir (art. 9 de la loi du 24 mai 1872).

La commission centrale statue sur les recours qui lui sont soumis et pour lesquels elle a compétence.

Le recours peut porter soit sur l'admission elle-même (art. 9, 11 et 14), soit sur la fixation du taux individuel de l'allocation mensuelle (art. 10, 11 et 15).

Mais, ainsi que la commission cantonale en des cas analogues (Voir *supra* commentaire de l'article 11), la commission centrale, saisie d'un pourvoi relatif à une question d'admission à l'assistance, peut modifier et peut même fixer le chiffre de l'allocation mensuelle à attribuer à l'ayant droit. — Ainsi, statuant sur recours formé contre une décision de commission cantonale qui avait admis une personne à l'assistance sans fixer le chiffre de l'allocation mensuelle, la commission centrale a confirmé cette décision en tant que prononçant l'admission et arrêté à un chiffre inférieur au taux théorique le montant de l'allocation mensuelle qui, dans le silence de la décision des premiers juges, était considérée comme fixée au taux plein ([2]).

La commission centrale détermine en outre, s'il y a lieu, le point de départ de l'allocation mensuelle ([3]).

1. Cet avis a été délibéré par la commission centrale le 25 juillet 1907, au rapport de M. Lavaissière de Lavergne, auditeur au Conseil d'État, membre adjoint de la commission

2. Comm. centr., *Manche*, 17 décembre 1907.

3. Comm. centr., *Savoie*, 7 janvier 1908.

Art. 18

L'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.

Le retrait est prononcé, suivant les cas, par le conseil municipal, la commission départementale ou le ministre de l'intérieur. Il donne lieu aux mêmes recours.

L'admission à l'assistance n'a pas un caractère irrévocable ; il peut, en effet, survenir des circonstances qui changent la situation de l'assisté au point qu'il n'ait plus besoin de secours ; on lui découvre des ressources qu'il a dissimulées ou il lui en survient de nouvelles qui sont suffisantes pour le faire vivre ; ou bien on constate que sa famille est en état de le recueillir ou de pourvoir à ses besoins, ou bien encore il est condamné à l'emprisonnement ou séquestré dans un asile d'aliénés ; dans ces divers cas, le retrait d'assistance s'impose ([1]).

Ainsi, en cas d'hospitalisation prolongée au titre de l'assistance médicale gratuite, d'un bénéficiaire de la loi de 1905 inscrit sur la liste d'une commune, l'allocation mensuelle que cette hospitalisation rend sans objet semble devoir lui être retirée dans les conditions et moyennant les garanties prévues par l'article 18, sauf à être renouvelée, en vertu d'une autre décision, dès la sortie de l'hôpital ([2]).

En ce qui concerne les prisonniers, une distinction doit être faite ([3]) entre le condamné et le détenu en prévention.

Un prisonnier étant nourri et logé aux frais de l'État, semble n'avoir droit à aucun secours d'assistance. Cependant il con-

1. Rapport de M. Bienvenu-Martin.

2. Sol. min. int., *Hérault,* 13 mai 1907. — Mais, si l'hospitalisation est de courte durée, il paraîtrait sans doute bien rigoureux de retirer à l'assisté une fraction de son allocation mensuelle (Av. min. int., *Côtes-du-Nord,* septembre 1907; *Rhône,* septembre 1907). En tout cas, le préfet doit continuer à mandater l'allocation mensuelle, tant que le retrait n'en a pas été régulièrement prononcé.

3. D'après M. Sachet, président du tribunal de Vienne, *L'Assistance aux vieillards,* p. 105

vient de distinguer entre le condamné et le détenu en prévention. Sans doute, pendant tout le temps de l'exécution d'une peine d'emprisonnement, un assisté doit être rayé des listes d'assistance ; mais on ne saurait être aussi affirmatif en ce qui concerne la prison préventive dont la durée est très variable et pendant laquelle le prisonnier doit se procurer les vêtements dont il a besoin. Une prison préventive ne saurait donc justifier un retrait d'assistance ; elle ne peut donner lieu qu'à une réduction de secours.

Dans les cas où le retrait de l'assistance est justifié, l'assistance non seulement *peut* être retirée, comme le portait le texte voté d'abord par la Chambre des députés, mais elle *doit* l'être, suivant le texte voté par le Sénat, qui est devenu le texte définitif.

Ce n'est pas seulement le fait de l'assistance qui doit être limité au besoin et au droit de l'assisté, c'est aussi la modalité ; comme le dit expressément le second paragraphe de l'article 19, le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif. Le retrait peut être partiel : par exemple, la survenance de quelques modiques ressources peut amener la réduction du chiffre de l'allocation mensuelle ; un incurable, un infirme dont l'hospitalisation avait été jugée nécessaire, par l'effet d'une amélioration survenue dans son état, deviendra susceptible de recevoir l'assistance à domicile. Dans la première hypothèse, l'allocation *devra* être réduite ; dans la seconde, l'assistance à domicile *devra* être substituée à l'hospitalisation [1].

Le retrait, soit total, soit partiel, de l'assistance, le changement dans le mode d'assistance, sont prononcés par l'autorité

1. Circulaire du 16 avril 1906. — Les instructions ministérielles ajoutent : « La situation inverse se présentera ; les circonstances comporteront une augmentation de l'allocation mensuelle : une aggravation dans l'état de l'infirme ou de l'incurable, d'abord assisté à domicile, exigera son hospitalisation. Il sera satisfait à l'accroissement du besoin, non en vertu de notre article 18 qui vise seulement le *retrait*, mais par voie de revision de la liste, telle qu'elle est prévue aux articles 7 et suivants. »

compétente pour prononcer l'admission à l'assistance et choisir le mode d'assistance, c'est-à-dire, suivant les cas (d'après le domicile de secours de l'assisté), par le conseil municipal[1], par la commission départementale ou par le ministre de l'intérieur.

Le retrait peut être demandé par toute partie intéressée, par toute personne ayant qualité pour réclamer la radiation, donc : pour les assistés inscrits sur la liste communale d'assistance, par tout habitant ou contribuable de la commune, spécialement par le maire représentant des intérêts de la commune, par le préfet ou le sous-préfet (art. 9) ; pour les assistés ayant le domicile de secours départemental, par le préfet, par les membres du conseil général, qui ont eu à prononcer l'admission ; pour les assistés sans domicile de secours, par le préfet qui, en même temps qu'il a sous son autorité le service départemental d'assistance aux vieillards et aux infirmes, a mission de veiller aux intérêts de l'État.

Les recours ouverts contre les inscriptions et la fixation du chiffre de l'allocation mensuelle le sont aussi contre les décisions de retrait, soit du conseil municipal à la commission cantonale (art. 9 et 10), soit de celle-ci à la commission centrale (art. 11), soit enfin de la commission départementale ou du conseil général à la commission centrale (art. 14 et 15). Les mêmes délais et les mêmes formes seront applicables ; il suffit de se référer aux explications antérieures. Il faudra, en conséquence, recourir aux mêmes moyens de publicité : dépôt à la mairie, avis de ce dépôt et surtout notification par la voie administrative au vieillard, à l'infirme, à l'incurable que visera la décision de retrait[2].

De même qu'il n'y a pas d'admissions provisoires, sous le

1. Le conseil municipal ne pourrait pas decider que l'allocation payée en argent à l'assisté lui sera dorénavant payée en nature, ou que l'allocation payée en une fois le sera par fractions. Le bureau de bienfaisance ou d'assistance a seul compétence pour décider sur ces deux points (Voir *infra*, art. 21, § 2).

2. Circulaire du 16 avril 1907.

régime de la loi de 1905, de même les retraits ne peuvent être prononcés à titre provisoire. C'est ce qui résulte très nettement des travaux préparatoires. Le projet de la commission de la Chambre des députés comprenait un second paragraphe ainsi conçu : « Il (le retrait) peut être prononcé provisoirement, suivant le domicile de secours de l'assisté, par le maire, le préfet ou le ministre de l'intérieur, qui devront saisir immédiatement les assemblées compétentes. » Ce paragraphe a été supprimé à la suite de la discussion que cet article motiva dans la séance du 4 juin 1903. Il résulte des observations échangées au cours de cette discussion que, dans la pensée de la Chambre, le recours suspendra l'effet de la décision de retrait et que le doute subsistant jusqu'à solution définitive profitera à l'assisté. Les secours continueront donc à être accordés tant que le juge d'appel n'aura pas statué ou jusqu'à expiration des délais impartis pour réclamer. Toutefois, s'il est reconnu que l'assisté a reçu des secours auxquels il n'avait plus droit, on pourra exercer contre lui l'action en répétition de l'article 5.

Le fait de quitter la France sans esprit de retour est-il un motif de nature à entraîner la radiation de la liste d'assistance ?

Bien que le législateur ne se soit pas expressément prononcé sur ce point, il paraît ressortir tant de l'article 21, § 3, de la loi de 1905 que du décret du 14 avril 1906, notamment des articles 6, 7 et 10, que le paiement des arrérages de l'allocation mensuelle ne doit pas s'effectuer à l'étranger. Les dispositions précitées impliquent en effet la résidence en France. Si donc le départ d'un assisté pour l'étranger n'a point comme conséquence nécessaire sa radiation immédiate de la liste, il y a lieu tout au moins de suspendre à son égard le paiement des mensualités (1).

1. Sol. min. int., *Seine*, 14 août 1907.

TITRE III

MODES D'ASSISTANCE

Art. 19

Les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental reçoivent l'assistance à domicile. Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans un établissement privé ou chez des particuliers, ou enfin dans les établissements publics ou privés où le logis seulement, et indépendamment d'une autre forme d'assistance, leur est assuré.

Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif.

L'article 19, en deux paragraphes d'inégale importance, a trait aux deux questions ci-après :

A. — Différents modes d'assistance ;

B. — Faculté de changer le mode d'assistance.

A. — Des différents modes d'assistance. — Le premier paragraphe de l'article 19 prévoit quatre modes d'assistance : 1° l'assistance à domicile ; 2° l'hospitalisation dans un établissement public ou privé ; 3° le placement familial ; 4° le logement seul dans un établissement public et privé.

1° *Assistance à domicile.* — Comme le législateur de 1893 l'avait prescrit pour l'assistance médicale [1], le législateur de 1905 a expressément affirmé la préférence qu'il convient d'ac-

---

1. *L'Assistance médicale gratuite*, p. 65, 83 et suiv.

corder au mode d'assistance à domicile pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Ici encore, cette préférence est justifiée à tous égards, à un triple point de vue, moral, hygiénique et économique.

L'assistance à domicile permet à la personne secourue de demeurer, peut-être chez elle, du moins auprès des siens, parents ou amis ; elle maintient les liens de famille. Elle habitue les parents, les amis, les voisins, à ne pas se désintéresser de l'invalidité qui frappe un des leurs ; elle leur rend plus facile la mise en pratique des idées de fraternité ; elle les conduit par une pente presque insensible à la mise en pratique des principes généreux de la solidarité sociale. L'hospice est souvent éloigné : il en coûte de se déplacer pour aller voir le vieillard, l'infirme ou l'incurable ; c'est une perte qui est prise et doit être prise en sérieuse considération par de pauvres gens justement ménagers de leur temps et de leur argent.

D'autre part, malgré les progrès réalisés dans ces dernières années, les prescriptions, même les plus élémentaires et les plus essentielles de l'hygiène, ne sont pas encore observées dans un assez grand nombre d'établissements hospitaliers, plus particulièrement dans les hôpitaux-hospices où la séparation des quartiers d'hospice et d'hôpital n'est pas toujours assurée, et où les mesures de désinfection, d'isolement des malades contagieux laissent parfois à désirer. En fait, on a constaté que la mortalité est plus élevée chez les vieillards hospitalisés que chez ceux qui vivent dans leur famille [1].

Enfin, l'assistance à domicile est moins coûteuse que l'hospitalisation. La moyenne des allocations mensuelles, pour l'application de la loi de 1905, ne dépasse pas 15 fr. ; l'hospitalisation des vieillards, des infirmes et des incurables implique une dépense d'au moins 1 fr. par jour, soit 30 fr. par mois. Ce qui revient à dire qu'un assisté hospitalisé coûte au minimum autant que deux assistés à domicile.

---

1. Rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés.

Cette préférence donnée à l'assistance à domicile résulte tout ensemble de la lettre et de l'esprit de la loi; c'est seulement au cas où les ayants droit ne peuvent être utilement assistés à domicile que les autres modes d'assistance leur sont applicables.

Mais ici une réserve essentielle doit être faite, pour éviter toute équivoque. L'article 19 se réfère uniquement aux assistés ayant le domicile de secours communal ou départemental : quant aux assistés n'ayant pas de domicile de secours (et leur nombre d'ailleurs est proportionnellement peu considérable), le législateur de 1905, pour des raisons qui seront exposées plus loin (art. 25), a admis comme règle l'hospitalisation, l'assistance à domicile étant en ce cas l'exception.

Cette précision ainsi formulée, il convient de remarquer que la loi de 1905, comme d'ailleurs celle de 1893, en parlant de l'assistance à domicile, dit : *à domicile* et non : *à leur domicile*. L'observation a son importance. Par domicile, on doit en effet entendre non seulement le logis particulier de l'assisté, mais comme il résulte de la discussion à la Chambre des députés (séance du 4 juin 1903), celui de parents, d'amis habitant la commune qui consentiraient à recevoir chez eux le vieillard, l'infirme ou l'incurable [1]. Le mot domicile ne doit se comprendre que par opposition avec l'idée d'hospitalisation. Mais le rejet de deux amendements, l'un de M. Léonce de Castelnau, l'autre de M. de Ramel, semble montrer que dans les intentions de la Chambre des députés on ne pourrait considérer comme assistée à domicile une personne qui se retirerait dans un établissement privé; et, en effet, les deux notions d'assistance à domicile et d'hospitalisation, fût-ce dans un asile privé, s'excluent réciproquement (Voir aussi, discours de M. Bienvenu-Martin, rapporteur à la Chambre des députés, au sujet de l'article 20, ancien 18, séance du 8 juin 1903).

Dans la pratique, un tempérament a été apporté à la rigueur

---

1. Discours de M. Bienvenu-Martin, rapporteur.

de ce principe. Sans doute, il appartient au conseil municipal d'apprécier si un vieillard qu'il a jugé devoir être assisté à domicile peut se faire hospitaliser et si l'allocation mensuelle doit lui être maintenue. Toutefois, on pourrait, semble-t-il, considérer qu'il est loisible au titulaire de la pension d'en faire tel emploi qu'il estime utile : par suite, un assisté pourrait se retirer dans un établissement privé, alors même que cet établissement ne serait pas désigné par le conseil général pour recevoir les bénéficiaires de la loi de 1905.

Si la situation de la personne admise à l'assistance semble telle à l'autorité chargée de statuer que les secours à domicile soient insuffisants, on devra recourir à un des autres modes d'assistance qu'il nous reste à examiner. Une observation préalable doit être ici présentée.

Il a été indiqué sous l'article 7 que l'assistance est attribuée seulement sur le vu d'une demande écrite de l'intéressé. Cette demande initiale suffit pour qu'il soit fait application à l'ayant droit du mode d'assistance à domicile, qui est la règle. Il n'en serait plus de même si un autre mode d'assistance était jugé préférable.

La commission de la Chambre des députés ne subordonnait pas au consentement de l'assisté son placement dans un hospice public [1]; son projet n'exigeait ce consentement qu'en cas d'hospitalisation dans un établissement privé, ou de mise en pension chez un particulier. Le texte voté par la Chambre était rédigé en ce sens. Mais le Sénat s'est montré encore plus scrupuleux dans le respect de la liberté individuelle ; il a cru devoir laisser en tous cas au vieillard, à l'infirme et à l'incurable l'option entre l'assistance à domicile et un autre mode d'assistance, quand l'autorité chargée de statuer est disposée à appliquer cet autre mode. Il a paru sans doute trop rigoureux

1. La commission de la Chambre avait pensé que l'hospitalisation dans un établissement public pouvait, dans certains cas exceptionnels, être ordonnée sans le consentement de l'assisté, par exemple s'il s'agit d'un vieillard ayant des habitudes d'intempérance ou de vagabondage.

de contraindre un malheureux à l'hospitalisation, c'est-à-dire à un internement, même dans un hospice public (1). On devra donc s'assurer du consentement de l'intéressé dans les hypothèses où on s'écartera de la règle générale de l'assistance à domicile pour les personnes ayant le domicile de secours communal et départemental.

2° *Hospitalisation.* — C'est surtout pour les incurables que, dans certains cas assez fréquents, l'hospitalisation s'impose (2).

Les hospices destinés au placement des ayants droit sont soit des établissements publics, soit des établissements privés.

L'hospice public, qui devra être choisi parmi les établissements désignés par le conseil général comme devant recevoir les assistés (art. 23), ne sera pas nécessairement l'hospice le moins distant de la commune du domicile de secours, mais sera autant que possible l'hospice le moins éloigné du lieu de la résidence de l'ayant droit (3).

L'hospice privé où peut être placé l'assisté doit être choisi

---

1. Mais en même temps, le Sénat a autorisé exceptionnellement le paiement en nature de l'allocation mensuelle à domicile, mesure qui doit permettre dans sa pensée de prévenir les dissipations de secours chez les assistés enclins à l'ivrognerie ou à la dissipation.

2. M. Hermann Sabran, dans son rapport de 1891, exprimait l'avis que, si l'assistance à domicile doit être la règle en ce qui concerne les vieillards et l'assistance hospitalière l'exception, la proposition doit être retournée quand il s'agit des incurables. « La situation des incurables est toujours digne d'intérêt et elle est parfois bien douloureuse. On ne voit que trop souvent la personne atteinte de maladie incurable devenir une charge écrasante pour la pauvre famille à laquelle elle appartient. Tantôt, c'est le logement qui est insuffisant, tantôt ce sont les soins ou une surveillance exigée par la maladie qu'il est impossible de trouver dans la famille; bref, le plus souvent, la situation de l'incurable est aggravée par le manque de soins, et la misère de la famille est augmentée par la présence de l'incurable. » (*Actes du Conseil supérieur de l'assistance publique,* fasc. 32.)

3. MM. Audiffred et Bourganel avaient proposé au Sénat d'ajouter : « en choisissant de préférence le plus rapproché de leur domicile de secours ». La commission sénatoriale a combattu cet amendement par la voix de son rapporteur; M. Strauss a d'abord objecté qu'une telle recommandation n'était pas à sa place dans un texte législatif, puisque l'exécution risquerait, en certains cas, d'aller à l'encontre des vues des auteurs de la proposition. « Supposons, a dit M. Strauss, qu'un vieillard ait quitté Lille, par exemple, pour se rendre à Marseille, sans avoir perdu son domicile de secours à Lille. Il a à Marseille ses parents, ses amis, ses connaissances; il y est depuis deux ou trois ans. Aux termes de l'amendement de MM. Audiffred et Bourganel, c'est à Lille, loin des siens, qu'il serait placé pour ainsi dire brutalement. Nous ne voulons pas dans la loi de telles prescriptions qui iraient, je le répète, à l'encontre des intentions mêmes de nos collègues. Ce sur quoi nous sommes d'accord avec eux, c'est qu'il faudra toujours le plus possible, lorsqu'on devra se résoudre à l'hospitalisation, tenir compte des convenances et des désirs des assistés. » L'amendement fut retiré par ses auteurs (séance du 6 juillet 1905), sur la promesse que le ministre de l'intérieur donnerait des instructions dans le sens de leur proposition (Circ. du 16 avril 1906).

parmi les établissements que le conseil général aura désignés pour recevoir, en cas d'insuffisance des hospices publics, des vieillards, des infirmes et des incurables (art. 24). C'est uniquement à défaut d'hospice public qu'on aura recours à l'hospice privé, ainsi sélectionné. La préférence accordée aux établissements publics s'explique pour les raisons suivantes que M. Bienvenu-Martin a exposées dans son rapport à la Chambre des députés : « Les établissements publics sont soumis à des règlements de service arrêtés par la commission administrative sous l'approbation du préfet; ils sont assujettis à une surveillance permanente, qui constitue pour les hospitalisés une garantie. Tout autre est le régime des établissements privés; ceux de ces établissements qui auront été admis à recevoir des vieillards ou des infirmes seront bien placés sous le contrôle des agents de l'administration, mais ce contrôle sera-t-il assez actif pour prévenir les abus, empêcher, par exemple, toute entreprise sur la liberté de conscience des assistés? Il est permis d'avoir des doutes à cet égard [1]. »

3° *Placement familial.* — Le placement chez des particuliers, dit aussi placement hétéro-familial (pour le distinguer du placement auto-familial, chez un parent, dans la propre famille de l'intéressé), se rapproche beaucoup de l'assistance à domicile, chez un parent ou chez un ami, avec cette différence que le particulier est choisi par l'administration, et que la pension est remise non à l'assisté, mais à la personne qui assume la charge de son entretien. En outre, d'après la réponse faite par M. Bienvenu-Martin, rapporteur, à une question de M. Jules Legrand (séance de la Chambre des députés du 4 juin 1903), le placement chez des particuliers se distingue aussi de l'assistance à domicile en ce qu'il s'effectue le plus généralement (mais non nécessairement) en dehors de la commune.

Le conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères (art. 24).

1. Voir en ce sens discussion et rejet de deux amendements présentés par M. de Ramel et par M. de Castelnau (séance de la Chambre des députés, 4 juin 1903).

Ce mode d'assistance[1], qui a donné en France d'excellents résultats pour les enfants assistés et quelquefois pour les aliénés, a déjà été appliqué, non sans profit, par certaines assemblées départementales sous le régime de l'assistance facultative aux vieillards, aux infirmes et aux incurables[2].

4° *Hospitalisation comprenant seulement le logement.* — Le placement dans des établissements publics ou privés, où le logis seulement est assuré indépendamment d'une autre forme d'assistance constitue une demi-hospitalisation. L'admission de ce mode d'assistance pour les ayants droit de la loi de 1905 est due à l'initiative de M. Émile Dubois, député de la Seine (séance de la Chambre des députés du 4 juin 1903), qui a fait ressortir les garanties plus grandes d'indépendance, accordées ainsi aux assistés. Des établissements de ce genre existent à Paris et à Lyon[3]. La maison de retraite Tisserand à Paris est le type du genre. Un certain nombre de vieillards y trouvent un logis confortable et pourvoient, comme ils l'entendent, à leur alimentation soit par leurs ressources personnelles, soit avec l'aide de leur famille, ayant, dans tous les cas, la liberté d'entrer et de sortir à leur guise, sans être astreints aux règlements rigoureux qui font prendre en aversion le séjour dans un hospice. Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce que les assistés de cette catégorie touchent également une allocation mensuelle

1. « Les familles de paysans recevraient, dans bien des pays, comme une bonne fortune, les vieillards qu'on leur confierait, même moyennant une somme modique. La façon dont elles réclament les pupilles de l'assistance, la plupart du temps incapables de travailler, en est un sûr garant. Et cependant l'indemnité qu'elles reçoivent pour la garde de ces enfants est quelquefois dérisoire. C'est qu'à la campagne, où les produits naturels ne coûtent presque rien, une bouche de plus à nourrir ne grève pas beaucoup le budget d'une famille, tandis que le moindre appoint pécuniaire, là où l'argent est si rare, peut être d'un grand secours. » La protection de la vieillesse et le placement familial, par Jean Cruveilhier, *Revue générale d'administration*, 1896, II, 5.)

2. Pour la Seine, dès la fin de 1902, a été créée, sur l'initiative de M. Félix Roussel, conseiller général, la colonie agricole de Lurcy-Lévy (Voir dans la *Revue philanthropique* du 15 novembre 1905, un rapport très documenté de M. le Dr Marie, médecin de l'asile de Villejuif, sur l'assistance familiale des vieillards de la Seine, rapport présenté à la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance).

3. Ce mode d'assistance paraît devoir être d'une application fort restreinte. — C'est ainsi que le seul établissement public de l'Isère (hospice de Villard-de-Lans) qui ne fournisse que le logis ne figure pas sur la liste des établissements hospitaliers affectés par le conseil général au fonctionnement du service.

destinée à faire face en tout ou en partie à leurs autres besoins. Le logis seul ne peut en effet suffire à une personne dénuée de ressources. C'est ce qu'exprime la disposition finale du premier paragraphe de l'article 19.

B. — FACULTÉ DE CHANGER LE MODE D'ASSISTANCE. — En adoptant un amendement de M. Émile Dubois portant : « Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif », la Chambre des députés a voulu faire bien entendre que le vieillard, l'infirme et l'incurable, hospitalisé ou entretenu chez un particulier, pourra obtenir que ce mode d'assistance cesse pour faire place à l'assistance à domicile. C'est ce qui ressort des explications fournies par l'auteur de l'amendement et de l'échange d'observations qui a suivi, dans la séance du 4 juin 1903.

L'auteur de l'amendement s'était plaint notamment de ce qu'un vieillard, une fois admis dans un hospice de Paris, par exemple, à la Salpêtrière, à Bicêtre, à Ivry, ne pouvait plus en sortir, occupant ainsi, malgré lui, un lit que beaucoup d'autres sollicitaient inutilement.

Mais au cas où l'assisté qui, nous l'avons vu, ne peut être hospitalisé sans son consentement, demande le retour au mode normal d'assistance, soit à l'assistance à domicile, la modification ne sera pas de plein droit ; elle sera décidée, le cas échéant, par l'autorité chargée de statuer sur l'admission : le conseil municipal ou la commission départementale ; elle sera généralement accordée s'il s'agit de ramener l'assisté à l'application de la règle générale et puisque, suivant la remarque de M. Millerand, il en résultera une économie.

L'intervention de l'autorité compétente est *a fortiori* nécessaire dans l'hypothèse d'un assisté à domicile qui demande à bénéficier d'un autre mode d'assistance.

Art. 20

L'assistance à domicile consiste dans le paiement d'une allocation mensuelle.

Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune, par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre de l'intérieur.

Il ne peut être inférieur à cinq francs (5 fr.) ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à vingt francs (20 fr.). S'il est supérieur à vingt francs, la délibération du conseil général est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui statue après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique.

Dans le cas où il excéderait trente francs (30 fr.), l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État prévue au titre IV.

Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas soixante francs (60 fr.). Cette quotité est élevée de soixante francs à cent vingt francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié sans que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de quatre cent quatre-vingts francs (480 fr.).

Les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée entrent seules en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la même limite maximum de quatre cent quatre-vingts francs.

Les ressources pouvant provenir du travail des vieillards de soixante-dix ans n'entrent pas en compte ([1]).

L'assistance à domicile, qui est le mode normal d'assistance (art. 19) pour les vieillards, les infirmes et les incurables ayant un domicile de secours communal ou départemental, est attribuée aux ayants droit sous forme d'une allocation mensuelle, payée en espèces et exceptionnellement en nature (art. 21), mais toujours fixée en argent.

Le taux de l'allocation mensuelle doit être étudié à un double point de vue : en tant que taux théorique, en tant que taux individuel. Le taux théorique est le chiffre de l'allocation mensuelle jugée suffisante et nécessaire pour une personne dénuée absolument de toutes ressources. Le taux individuel (qui se confondra souvent en fait avec le taux théorique) est le chiffre de l'allocation mensuelle jugée suffisante et nécessaire pour une personne dénuée des ressources équivalentes au taux théorique et qui, à ses propres ressources, est en droit de voir ajouter le complément indispensable afin de parfaire, au moins, le montant de l'allocation-type.

Ce sont les deux grandes divisions que comporte le commentaire de l'article 20, dont les quatre premiers paragraphes se réfèrent au taux théorique ou au taux-type, et les trois derniers au taux individuel.

A. — TAUX THÉORIQUE DE L'ALLOCATION MENSUELLE. — L'allocation mensuelle est la somme théorique nécessaire, mais suffisante, pour assurer dans une commune donnée, durant un mois, l'existence d'une personne dénuée de toutes autres ressources ([2]).

Pour déterminer cette somme, d'une façon aussi approchée que possible de la réalité, il conviendra d'évaluer séparément

1. L'article 20 de la loi de 1905 a été complété par ce dernier paragraphe en vertu de la loi de finances du 31 décembre 1907 (art. 36).

2. Circulaire du 16 avril 1906.

chacune des dépenses qui doivent entrer dans le modeste budget d'un assisté : alimentation, vêtements, logement, chauffage.

Le taux ainsi fixé a un caractère purement théorique : il constitue un maximum au-dessous duquel on pourra descendre [1], non arbitrairement mais en se conformant aux règles édictées par la loi, lorsqu'il s'agira d'examiner les situations individuelles et de fixer le montant de l'allocation attribuée réellement à chaque assisté.

Ce maximum devra être unique, en principe, pour tous les assistés d'une même commune (exception faite seulement, comme il sera indiqué plus loin, pour les assistés qui, résidant dans la commune, ont leur domicile de secours dans une autre commune).

Le texte de l'article 20 paraît d'autant plus décisif qu'au cours de la séance du 8 juillet 1903 (Chambre des députés), les termes primitifs de l'article proposé par la commission : *le tarif des allocations mensuelles*, ont été remplacés par ceux-ci qui sont passés dans la loi : *le taux de l'allocation mensuelle*. Ce changement a été apporté au texte de l'article 20 en suite des observations présentées au cours des séances des 4 et 8 juin 1903.

Le 4 juin, M. Henri Monod, commissaire du gouvernement, s'exprimait ainsi : « En dehors des décisions prises plus tard à l'égard des individus, le conseil municipal, par une décision de principe, fixera, pour *l'ensemble des assistés* de la commune, le taux des pensions..... »

M. Mirman, auteur d'un amendement dont la première partie était ainsi conçue : « Pour les ayants droit privés de toute ressource, l'allocation dite pension complète est uniforme dans la commune », s'est rallié (séance du 8 juin 1903) au texte de la commission, lui attribuant la même portée, d'accord avec la

1. On ne doit fixer qu'un chiffre maximum soumis à déduction, non un chiffre de base susceptible de majorations. Les majorations seraient en dehors du calcul de la subvention du département et de l'État (Déc. min. int., *Eure-et-Loir*, avril 1906).

commission et le gouvernement. Dans la même séance, en réponse à une question de M. Daudé, le rapporteur de la commission, M. Bienvenu-Martin, a été amené à préciser encore le caractère d'unité du taux de l'allocation mensuelle : « Nous prévoyons, disait-il, un taux unique d'allocation pour la même commune....., l'allocation ainsi établie sera appliquée à tous les ayants droit qui résideront dans la commune. »

Pour la fixation du taux théorique de l'allocation mensuelle, il n'y aura donc place pour aucune catégorisation, pour aucune distinction. Le chiffre sera le même qu'il s'agisse de vieillards, d'infirmes ou d'incurables. Comme ce chiffre est un maximum, et que, dans l'application à chaque cas individuel, il pourra être seulement admis une somme inférieure, mais non pas supérieure, à ce chiffre, il conviendra d'envisager l'hypothèse la plus défavorable et de fixer le taux prévu par l'article 20, taux purement théorique, à un chiffre tel qu'il corresponde au coût minimum de l'existence pour l'assisté qui, en tant qu'infirme ou incurable, pourrait avoir besoin de soins spéciaux (1).

Le taux théorique de l'allocation sera donc le même que les assistés habitent dans l'agglomération même ou dans les faubourgs (2); qu'ils vivent isolés ou en commun (3) ; il n'y aura pas non plus, comme on le faisait dans quelques départements sous le régime des pensions facultatives de vieillesse et d'invalidité des lois de 1897 et de 1902, à établir une différence entre les mois d'hiver et les mois d'été (4).

D'autre part, le taux de l'allocation mensuelle fixé dans telle commune servira, non seulement pour les assistés ayant leur domicile de secours dans cette commune, mais aussi pour ceux qui, ayant seulement un domicile de secours départemental ou n'ayant pas de domicile de secours, habiteront cette

---

1. Déc. min. int., *Loire,* 30 novembre 1905.
2. Circulaire du 16 avril 1906.
3. Déc. min. int., *Meurthe-et-Moselle,* 7 juillet 1906.
4. Déc. min. int., *Tarn-et-Garonne,* novembre 1906.

commune et y seront entretenus par le département ou par l'État.

Le conseil général qui peut seulement, comme nous le verrons bientôt, approuver ou refuser d'approuver la fixation de l'allocation mensuelle admise par le conseil municipal, n'a pas qualité pour arrêter un taux différent applicable aux assistés ayant le domicile de secours départemental ([1]). Au surplus, l'article 25 porte expressément que les assistés à domicile dépourvus de domicile de secours reçoivent une allocation fixée dans les limites indiquées à l'article 20; il n'en saurait être différemment des assistés ayant un domicile de secours départemental.

Il serait d'ailleurs anormal que, dans une même commune où les conditions de l'existence sont semblables pour tous, le taux de l'allocation mensuelle variât suivant que l'assisté a le domicile de secours communal ou bien a le domicile de secours départemental ou n'a pas de domicile de secours.

Toutefois, le principe de l'uniformité du taux théorique pour tous les assistés d'une même commune comporte une exception pour les assistés qui, résidant dans la commune, ont dans une autre commune leur domicile de secours. D'après la jurisprudence du ministère de l'intérieur ([2]), s'appuyant sur deux avis de principe de la commission centrale, — à l'égard de tout assisté non hospitalisé ayant chez elle son domicile de secours et sa résidence ailleurs, une commune est tenue, jusqu'à concurrence du taux de l'allocation mensuelle que son propre conseil municipal a déterminé, alors même que ce taux excéderait celui de la commune de la résidence.

La question se présente sous un double aspect, suivant que le taux de la commune du domicile de secours est inférieur ou

---

1. *Contra*, circulaire du 29 juillet 1905. — Mais la solution indiquée au texte est de jurisprudence constante et confirmée par de nombreuses décisions ministérielles: *Pyrénées-Orientales*, 26 avril 1906; *Somme*, 17 mai 1906; *Yonne*, 25 mai 1906; *Cantal*, 30 mai 1906; *Haute-Marne*, 16 juin 1906, etc.

2. Circulaire du 10 août 1907.

est au contraire supérieur au taux de la commune de la résidence. C'est à ce double ordre d'idées que répondent les deux avis de principe de la commission centrale.

Dans le premier [1], en date du 12 mars 1907, la commission centrale a considéré que l'article 2 définit le caractère essentiel de la loi, à savoir que « l'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours » ; que la charge de la commune du domicile de secours à l'égard d'un de ses assistés ne saurait varier selon la résidence choisie par celui-ci, ou la veille ou le lendemain du jour où il a été admis au bénéfice de la loi. D'autre part, le législateur a prévu dans l'article 4 le cas où la répétition de sommes avancées par erreur, par une autre collectivité, pourrait être faite contre la commune du domicile de secours et il a nettement stipulé que « la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance, si elle avait été donnée au domicile de secours ».

L'avis de la commission centrale conclut, dès lors, qu'à l'égard de tout assisté non hospitalisé ayant chez elle son domicile de secours et sa résidence ailleurs, une commune n'est tenue que dans la limite du taux de l'allocation mensuelle que son propre conseil municipal a arrêté conformément à l'article 20 de la loi [2].

Dans le second avis [3], en date du 30 juillet 1907, la commission centrale a considéré que les raisons de décider, rappelées par l'avis du 12 mars, s'appliquent également à l'hypothèse où le taux de la commune du domicile de secours est supérieur à celui de la résidence ; et elle a conclu, comme dans le cas précédent [4], qu'à l'égard de tout assisté non hos-

1. Avis délibéré au rapport de M. G. Rondel.

2. La subvention du département et de l'État ne saurait être accordée pour la part dépassant la limite du taux fixé par le conseil municipal de la commune du domicile de secours, puisqu'il s'agit en réalité de dépenses ne rentrant pas dans le cadre des dépenses obligatoires du service (Sol. min. int., *Drôme*, 3 juillet 1907).

3. Avis délibéré au rapport de M. Émile Ogier.

4. La situation n'est peut-être pas tout à fait la même. Si le taux de la commune du domicile de secours est inférieur au taux de la commune de la résidence, on ne voit pas, à sup-

pitalisé ayant chez elle son domicile de secours et sa résidence ailleurs, une commune est tenue jusqu'à concurrence du taux de l'allocation mensuelle que son propre conseil municipal a déterminé conformément à l'article 20 de la loi.

Le taux de l'allocation mensuelle est d'abord arrêté par le conseil municipal. La loi n'exige pas l'avis préalable de la commission administrative du bureau de bienfaisance ou d'assistance. En fait, cet avis sera presque toujours demandé : il sera de la plus grande utilité pour le conseil municipal, car personne n'est mieux à même de donner des renseignements sur le coût minimum de l'existence dans une commune, que les administrateurs préposés à la distribution des secours à domicile. La détermination du taux-type, même en détaillant les divers éléments qui doivent entrer dans sa composition (Voir *supra*, p. 231), est œuvre très délicate, et, pour la mener à bonne fin, les municipalités agiront prudemment en faisant appel au concours éclairé des administrations charitables (1).

Comme il s'agit d'une allocation mensuelle, le taux arrêté doit représenter la somme qui sera attribuée par mois, et non un chiffre annuel, semestriel ou trimestriel.

Le conseil municipal devra veiller à ne pas fixer un taux

---

poser qu'il soit fait application à l'assisté de ce dernier taux, qui paierait la différence, en présence des termes formels de l'article 4. Lors, au contraire, que le taux du domicile de secours est supérieur à celui de la résidence, cette raison de décider disparaît; on fait valoir, il est vrai, à l'appui de la solution indiquée au texte, des considérations d'ordre pratique : la possibilité de rendre plus facile, notamment de Paris vers la province, l'exode d'assistés qui, avec l'allocation mensuelle de Paris laquelle continuera à leur être payée suivant le taux de Paris, pourront résider dans une autre commune et y vivre dans des conditions moins onéreuses que s'ils avaient habité Paris, leur domicile de secours.

1. Il n'y a pas à faire entrer en compte les frais de médecin et de médicaments ; car si le vieillard, l'infirme ou l'incurable vient à tomber malade, les soins médicaux et pharmaceutiques lui seront donnés gratuitement, en vertu de la loi du 15 juillet 1893 dont il bénéficiera en tant que malade privé de ressources (Circ. du 16 avril 1906).

Toutefois, l'inscription sur la liste d'assistance médicale n'est pas de droit, et, pour les personnes appelées à bénéficier de la loi de 1905, comme pour toutes autres, les formalités prescrites par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale devront être remplies : ces personnes devront donc, en cas de maladie, demander leur inscription sur la liste d'assistance médicale (à moins qu'elles n'y figurent déjà, ce qui sera le cas le plus fréquent) ou faire l'objet d'une admission d'urgence (art. 19 et 20 de la loi de 1893). — Déc. min. int., *Haute-Savoie*, 21 août 1906; *Deux-Sèvres*, 23 août 1906; *Puy-de-Dôme*, décembre 1906.

trop bas, inférieur aux besoins réels dans la commune : si le chiffre était insuffisant pour permettre à l'ayant droit de vivre, moyennant l'assistance à domicile, on risquerait d'augmenter plus qu'il n'est indispensable le nombre des hospitalisations, ce qui serait aussi contraire aux intérêts des finances publiques qu'au vœu du législateur (1).

La loi elle-même a d'ailleurs prescrit un minimum au-dessous duquel le conseil municipal ne peut descendre, pour fixer le taux théorique. Ce minimum, que l'on avait proposé, non sans raison (Voir *supra* HISTORIQUE), de porter à 8 fr., a été définitivement arbitré à 5 fr. par mois.

Le taux peut être arrêté par le conseil municipal à un chiffre excédant 5 fr. La limite maxima est normalement le chiffre de 20 fr. ; mais le conseil municipal peut aller jusqu'à 30 fr. et même au delà, dans les conditions et sous les réserves qui vont être exposées.

Arrêté par le conseil municipal, le taux de l'allocation est soumis à l'approbation du conseil général et du ministre de l'intérieur (2).

L'article 20 donne au conseil municipal le droit d'arrêter le taux de l'allocation mensuelle pour chaque commune, et, si l'article ajoute : « sous réserve de l'approbation du conseil général », il n'en résulte pas que l'assemblée départementale puisse se substituer aux conseils municipaux pour la fixation de ces taux. C'est aux conseils municipaux seuls qu'il appartient de les déterminer en raison de tous les éléments d'appréciation qu'ils peuvent posséder.

---

1. Circulaire du 16 avril 1906.

2. Le projet primitif faisait le conseil général juge en dernier ressort. Au cours de la discussion qui a eu lieu à la Chambre des députés le 8 juin 1903 et pour faciliter l'élévation à 30 fr. de la limite maxima alors fixée à 20 fr., l'idée a été émise que l'approbation du ministre de l'intérieur pourrait être exigée. L'accord s'est fait au Sénat entre la première et la seconde délibération sur le texte actuel qui prévoit cette approbation dans tous les cas ; cette modification était la conséquence naturelle du changement qui s'était produit dans la participation de l'État aux dépenses du nouveau service, participation qui était singulièrement accrue. Le taux de l'allocation ne sera donc définitif que lorsqu'il aura reçu l'approbation du ministre de l'intérieur, laquelle, pour les taux supérieurs à 29 fr., interviendra après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique.

Le conseil général n'a d'autre droit, si le chiffre ne lui agrée pas, que de refuser son approbation ou d'ajourner sa décision en motivant ce sursis. Le préfet peut alors insister auprès des conseils municipaux, avec l'appui de l'opinion exprimée par le conseil général, afin d'amener les assemblées communales à modifier leur premier vote (1).

Mais le préfet n'a pas à statuer sur les décisions des conseils municipaux portant fixation du taux de l'allocation mensuelle (2).

Le conseil général qui peut seulement approuver ou refuser d'approuver la fixation de l'allocation mensuelle par le conseil municipal n'a pas qualité pour arrêter un taux différent applicable aux assistés ayant le domicile de secours départemental (3). C'est ce qui résulte du principe de l'unité de taux pour les assistés d'une même commune (Voir *supra*, p. 233).

Le conseil général pourrait encore moins fixer un taux uniforme pour toutes les communes du département. Il doit procéder par espèce, c'est-à-dire par commune, à l'examen des taux adoptés par les conseils municipaux (4).

Après l'approbation du conseil général, le taux, arrêté par le conseil municipal, doit, pour être définitif, recevoir l'approbation du ministre de l'intérieur. — Mais ici plusieurs cas sont à envisager.

Le cas le plus simple est celui où le conseil municipal et le conseil général sont d'accord, où le préfet n'a pas d'observations à présenter, et où le taux proposé n'excède pas la limite normale de 20 fr. En cette hypothèse, le préfet adresse au ministre de l'intérieur en deux exemplaires un tableau (Voir mo-

---

1. Cette solution est de jurisprudence constante : Déc. min. int., *Loiret, Tarn*, 16 mai 1906 ; *Somme*, 17 mai 1906 ; *Vaucluse*, 18 mai 1906 ; *Yonne*, 25 mai 1906 ; *Côtes-du-Nord*, 7 juin 1906 ; *Charente*, 9 juin 1906 ; *Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales*, 23 juin 1906 ; *Basses-Alpes, Meurthe-et-Moselle*, 7 juillet 1906 ; etc., etc. — La multiplicité même des décisions témoigne des hésitations qui s'étaient produites sur ce point dans les départements.

2. Déc. min. int., *Belfort*, 31 mai 1906.

3. Déc. min. int., *Cantal*, 30 mai 1906.

4. Déc. min. int., *Loiret*, 16 mai 1906.

dèle n° 9 annexé à la circulaire du 16 avril 1906) comprenant, classées par arrondissement et par canton dans le même ordre que les états de dénombrement de la population, toutes les communes rentrant dans cette catégorie, avec indication du chiffre de la population, du produit du centime et du taux proposé ; le ministre de l'intérieur renvoie au préfet un des deux exemplaires revêtu de son approbation.

Si le taux proposé est supérieur à 20 fr., alors même qu'il y a concordance de vues entre le conseil municipal, le conseil général et le préfet, ce dernier doit transmettre au ministre de l'intérieur un dossier distinct pour chaque commune; au dossier devront être joints : l'avis de la commission administrative du bureau de bienfaisance ou d'assistance (si cet avis a été pris); un rapport du maire exposant les motifs qui justifieraient le dépassement de la limite maxima normale de 20 fr. ; le dernier compte de la commune ; l'avis motivé du préfet. Le dossier est ensuite soumis par le ministre au Conseil supérieur de l'assistance publique, dont l'avis préalable est exigé. Le ministre de l'intérieur statue après cet avis[1], mais il n'est pas tenu de s'y conformer (de même qu'il statue après, mais non d'après, l'avis de la commission centrale, sur les demandes d'admission à l'assistance formées par des impétrants sans domicile de secours).

Si le taux dépassait 30 fr., l'excédent serait à la charge définitive de la commune, car il n'entrerait en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4 par l'effet d'un recours contre la collectivité du véritable domicile de secours, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État.

Enfin, quand il y a divergence de vues entre le conseil

---

1. Par arrêtés ministériels des 18 janvier et 24 décembre 1907, pris après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique, les taux d'allocation mensuelle ont été fixés à une somme supérieure à 20 fr. pour les seules communes ci-après : à 30 fr. pour Paris; et à 25 fr. pour Troyes (Aube), Saint-Étienne (Loire), Orléans (Loiret), Courbevoie, Neuilly-sur-Seine, Charenton, Saint-Mandé, Vincennes, Puteaux, Ivry, Kremlin-Bicêtre, Arcueil-Cachan et Saint-Maur-des-Fossés (Seine); Rouen (Seine-Inférieure) ; Argenteuil et Versailles (Seine-et-Oise).

municipal et le conseil général, ou quand, ces deux assemblées étant d'accord, le préfet a des observations à présenter, un dossier distinct doit être produit par la commune, quel que soit d'ailleurs le montant du taux proposé.

Le ministre de l'intérieur qui statue, soit seul, soit après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique (suivant la distinction indiquée plus haut), a son approbation en quelque sorte commandée par la loi même. Supposons en effet que le conseil général ait réduit les taux présentés par les conseils municipaux, le ministre de l'intérieur est dans la nécessité de suivre l'assemblée départementale dans cette voie : le texte de l'article 20 l'y oblige. Si le ministre approuvait un taux supérieur au chiffre que le conseil général a cru devoir adopter, l'approbation de cette assemblée ferait défaut pour la partie excédant la limite qu'elle a fixée et ainsi le taux ne se trouverait pas arrêté en son entier dans les conditions légales.

Inversement, si le conseil général a relevé les taux présentés par les conseils municipaux, le ministre de l'intérieur est de même obligé d'approuver encore le taux le plus bas, soit le taux proposé par le conseil municipal. Le conseil municipal ayant fixé 7 fr. 50 par exemple, le conseil général ayant proposé de porter le taux à 10 fr., le ministre pourrait approuver 7 fr. 50 ; la loi jouerait jusqu'à concurrence de 7 fr. 50 pour le calcul de la subvention de l'État ; à ce point de vue, l'article 20 offre au ministre la faculté d'agir sur un frein, mais il ne lui donne pas le droit d'accélérer la vitesse, d'augmenter le taux déterminé par la commune : celle-ci pourrait maintenir sa décision, et une situation inextricable serait produite.

Bien entendu, dans l'une et l'autre hypothèses qui viennent d'être envisagées, la solution admise ne doit avoir qu'un caractère provisoire. Si le ministre estime que le conseil général a réduit, à tort, les taux arrêtés par les conseils municipaux, le préfet est invité à se concerter avec le conseil général pour, lors du travail de revision (Voir *infra*, p. 242), étudier de près la situation particulière de chacune des communes intéressées

et de rechercher s'il ne conviendrait pas de tenir un meilleur compte des décisions des conseils municipaux, auxquels l'article 20 remet le soin d'arrêter le taux d'allocation mensuelle, les considérant non sans raison comme étant les mieux en situation de connaître les besoins de la population et le coût de l'existence dans la localité. De même, si le ministre juge que le taux arrêté par le conseil municipal devrait être relevé pour répondre aux nécessités réelles de l'existence dans la commune, le préfet doit agir auprès des municipalités qui ont adopté des taux jugés trop faibles par le conseil général, tâcher de les convaincre, de leur faire accepter le taux proposé par le conseil général : le ministre approuvera le nouveau taux, soit au moment de la revision, soit même auparavant s'il s'agit de rectifier une erreur commise par le conseil municipal lors de la première fixation à un chiffre manifestement insuffisant pour la commune en question.

Il est à remarquer qu'un grand nombre de municipalités ont adopté le taux minimum de 5 fr. admis par le législateur. Il est certain que, pour beaucoup de communes, le motif de cette fixation s'explique par des considérations d'ordre budgétaire, qui ne sauraient justifier cette réduction arbitraire du taux, puisqu'il s'agit ici d'une dépense obligatoire et que le taux doit être déterminé, non d'après la situation financière de la commune, mais d'après les conditions de l'existence dans cette commune ; toutefois, il résulte de délibérations motivées que certains conseils municipaux n'ont pas compris ce que devait être l'allocation mensuelle : les uns ont pensé que la somme votée serait attribuée à tous les indigents de la commune, même à ceux ayant quelques ressources ; d'autres ont cru que le montant du secours fixé par la commune serait augmenté, soit par le concours du bureau de bienfaisance, soit par les subventions du département et de l'État.

Il est, au surplus, très désirable — et sur ce point, le pouvoir régulateur des conseils généraux ne s'est peut-être pas exercé dès la première application de la loi de 1905 d'une ma-

nière suffisamment attentive et efficace — que les taux d'allocation mensuelle présentent, pour une même région, une certaine uniformité. On ne peut pas ne pas trouver choquante et anormale la variété des chiffres dans des localités où les conditions de l'existence sont identiques ou sensiblement les mêmes.

Si le taux arrêté par le conseil municipal était fixé à un chiffre insuffisant, ou si l'assemblée communale refusait (1) de fixer un taux d'allocation mensuelle, la jurisprudence du ministère de l'intérieur (2) considère que le préfet, après mise en demeure restée sans effet, pourrait fixer le taux convenable sur l'avis du conseil général, sous réserve de l'approbation du ministre de l'intérieur. La loi ne le dit pas expressément, ajoute la circulaire du 16 avril 1906, mais le préfet est chargé

---

1. Un conseil municipal n'est pas fondé à refuser de fixer le taux de l'allocation mensuelle, à raison de cette considération que l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables serait suffisamment assurée par les établissements publics d'assistance de la commune, ou parce que des libéralités faites en faveur des pauvres de la paroisse ou de la commune suffiraient à procurer l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

D'une part, en effet, la loi de 1905 a une portée générale, s'applique à toutes les communes et ne prévoit pas d'organisation communale autonome du service d'assistance aux vieillards et aux incurables, comme l'admet en matière d'assistance médicale l'article 35 de la loi du 15 juillet 1893. D'autre part, la fixation du taux de l'allocation mensuelle est nécessaire non seulement pour les assistés ayant le domicile de secours communal, mais aussi pour ceux qui ont le domicile de secours départemental ou qui n'ont pas de domicile de secours; comme il a été exposé plus haut, c'est au conseil municipal qu'appartient le droit et que le devoir incombe d'arrêter le taux de l'allocation mensuelle pour tous les assistés de la commune, quel que soit leur domicile de secours (Déc. min. int., *Ariège*, 31 mai 1906; *Aveyron*, novembre 1906).

De même, ne peut refuser de délibérer sur la fixation du taux de l'allocation mensuelle un conseil municipal qui invoque les raisons suivantes : défaut de ressources communales, absence de toute personne à assister, jouissance par la commune d'un lit de fondation dans un hospice voisin, pour le cas où un vieillard, infirme ou incurable aurait besoin d'être assisté. — La commune ne saurait exciper du défaut de ressources. L'assistance ayant été rendue légalement obligatoire, les contributions devraient être augmentées, le cas échéant, pour parer à la dépense et l'autorité supérieure serait armée au besoin pour imposer cette dépense (Voir *infra*, commentaire de l'article 27). De plus, si actuellement il n'existe pas dans la commune de personnes susceptibles d'être assistées, rien ne prouve que dans un avenir peut-être prochain, il ne se présentera pas des malheureux fondés à réclamer le bénéfice de la loi de 1905. Il est donc indispensable de connaître le montant de l'allocation qui leur serait accordée. Enfin, en ce qui concerne le lit de fondation, ce lit devrait être réservé à la personne pour laquelle l'hospitalisation serait l'unique moyen d'assistance, et il faut prévoir le cas où l'on serait en présence d'un vieillard, infirme ou incurable pour lequel suffirait l'assistance à domicile, qui doit avoir la préférence. D'ailleurs, les bénéficiaires de la loi de 1905 ne sauraient être hospitalisés que s'ils y consentent (Déc. min. int., *Aude*, 24 mars 1906).

2. Circulaire du 16 avril 1906. — Déc. min. int., *Haute-Savoie*, décembre 1905; *Loir-et-Cher*, 2 juillet 1906.

d'assurer l'exécution des lois, et le mauvais vouloir ou l'inertie d'une municipalité ne peut pas avoir pour résultat de priver les malheureux sur tel ou tel point du territoire de la République du bienfait que le législateur a voulu leur garantir[1].

En tout cas, la fixation d'office à 5 fr. serait inattaquable, puisque cette somme représente le minimum légal.

Le taux d'allocation mensuelle, une fois déterminé pour une commune, doit présenter une certaine fixité, mais ne saurait être immuable, les conditions de l'existence pouvant se modifier[2], et, par suite, les besoins de l'ayant droit.

Quelle sera la durée de la fixation du taux de l'allocation mensuelle ? C'est un détail que la loi a laissé aux conseils généraux le soin de régler en organisant le service, dans les conditions indiquées par l'article 6 (Voir *supra*). La durée semble devoir être de quelques années. On pourrait adopter, soit une période de quatre ans correspondant au renouvellement intégral des conseils municipaux (art. 41 de la loi du 5 avril 1884), soit une période de cinq ans par analogie avec ce que dispose l'article 23 pour la revision du prix de journée dans les hospices.

Le délai de cinq ans, inscrit dans l'article 13 du règlement-type qu'ont adopté les deuxième et troisième sections réunies du Conseil supérieur de l'assistance publique, a été admis par la majorité des conseils généraux. Dans certains départements[3], on a admis la revision au bout d'un an, la première année

---

1. Le préfet, en cas de refus d'un conseil municipal, ne peut fixer le taux de l'allocation mensuelle par application de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884. Cet article 85 n'est pas applicable dans le cas actuel, puisqu'il vise seulement les actes que le maire refuserait de faire, et non ceux dont la loi prescrit l'accomplissement aux conseils municipaux (Sol. min. int., *Aude*, 2 juin 1906).

2. On pourrait soutenir que l'allocation mensuelle constitue une pension définitivement fixée ; elle est, comme une pension, incessible et insaisissable (art. 21) ; l'ayant droit ne serait-il pas fondé à prétendre qu'il a un droit acquis au taux applicable lors de son admission à l'assistance ? — Nous ne le croyons pas. Le terme *pension* a été remplacé intentionnellement dans le texte de l'article 20 par l'expression *allocation mensuelle*, afin de mettre cette disposition en harmonie avec l'éventualité possible du retrait de l'assistance à domicile (art. 18). Au surplus, la pension alimentaire, qui est une pension incessible et insaisissable, peut varier dans sa quotité suivant les besoins du créancier.

3. Charente-Inférieure, Finistère, Loire.

d'application de la loi étant en quelque sorte une année d'expérience : d'après les résultats acquis, les taux sont revisés en 1908 et fixés, soit pour une durée d'un an, soit pour cinq ans, soit pour quatre ans (dans ce dernier cas, la première revision ayant lieu en 1908, les revisions ultérieures coïncident exactement avec les dates de renouvellement intégral des conseils municipaux).

La revision générale des taux et toute modification, même d'espèce, dans la fixation de l'allocation mensuelle, sont soumises, comme la fixation primitive, à l'approbation du conseil général et du ministre de l'intérieur. C'est l'application de la règle générale d'après laquelle un acte administratif ne peut être changé que dans les formes et les conditions où il a été pris.

En principe, la jurisprudence du ministère de l'intérieur est opposée à toute modification de taux avant l'expiration du délai imparti pour la revision par le règlement départemental. Toutefois, tenant compte des incertitudes inhérentes à l'application de toute loi nouvelle, le ministre de l'intérieur a été amené parfois à donner son approbation à des changements de taux proposés avant la date normale de revision ; cette approbation a été accordée notamment lorsque la fixation du taux primitif était le résultat d'une erreur matérielle. Par exemple, le conseil municipal d'une commune, considérant que le coût minimum de l'existence dans cette commune est de 10 fr., vote 20 fr., croyant que cette somme représente la dépense occasionnée par deux assistés, les seuls inscrits sur la liste, qui auraient touché chacun 10 fr., dans la pensée du conseil municipal ; le taux est ramené en cette hypothèse de 20 à 10 fr., chiffre réel. Ou bien, comme il a été mentionné plus haut (Voir *supra*, p. 240), le conseil municipal a arrêté le taux à un chiffre trop bas, dans la croyance qu'à ce taux viendraient s'ajouter, soit les ressources de l'assisté, soit les secours du bureau de bienfaisance, soit les subventions du département et de l'État.

Mais, en principe, les taux ne peuvent être modifiés avant l'époque fixée par le conseil général dans le règlement départemental du service. Décider autrement serait porter atteinte aux droits acquis des assistés (1). Toutefois, le conseil général pourrait, semble-t-il, par une modification apportée au règlement départemental, changer d'une façon générale la durée du délai de revision et décider que les taux pourront être revisés, non plus tous les quatre ou cinq ans, mais tous les ans.

B. — Taux individuel de l'allocation mensuelle. — Le taux de l'allocation mensuelle, déterminé comme il vient d'être expliqué, constitue le taux-type afférent à un assisté dénué de toutes ressources, le taux théorique dont il reste à faire application à chaque cas individuel.

Comme l'allocation mensuelle ne doit pas dépasser la somme nécessaire pour vivre et qu'au delà l'assistance publique n'est pas due, le bureau d'assistance, dans ses propositions, et l'autorité compétente pour statuer, dans sa décision, ont à déduire du montant plein de l'allocation mensuelle les ressources que pourrait posséder l'ayant droit (2).

Tel est le principe, dont la rigueur est tempérée par trois exceptions : dont deux admises par la loi de 1905, l'une pour donner une prime à la prévoyance, l'autre en vue d'assurer un effet utile à la bienfaisance privée ; et la troisième consacrée par la loi du 31 décembre 1907 en faveur des produits du travail des septuagénaires.

L'étude du taux individuel de l'allocation mensuelle comporte ainsi quatre sous-divisions :

a) Déduction des ressources ne provenant ni de la pré-

---

1. La jurisprudence du ministère de l'intérieur n'admet pas une réduction du chiffre primitif à un taux inférieur à 10 fr. Il convient de remarquer que les taux d'allocation mensuelle, applicables à une époque donnée, ont été arrêtés par les conseils municipaux et approuvés ensuite par le conseil général et par le ministre de l'intérieur. L'approbation ministérielle faisant défaut, les taux primitifs qui ont été l'objet de l'accord des trois parties (conseil municipal, conseil général, ministre de l'intérieur) doivent donc être maintenus aux anciens chiffres.

2. A raison des déductions, l'allocation individuelle peut être fixée à un chiffre inférieur à 5 fr. (Sol. min. int., *Aude*, 15 novembre 1907).

voyance ni de la bienfaisance privée ni, en ce qui concerne les septuagénaires, du travail ;

b) Dispositions de faveur pour les ressources provenant de la prévoyance ;

c) Dispositions de faveur pour les ressources provenant de la bienfaisance privée ;

d) Dispositions de faveur pour les ressources provenant du travail des septuagénaires.

a) *Ressources de l'assisté ne provenant ni de la prévoyance ni de la bienfaisance privée ni, en ce qui concerne les septuagénaires, du travail.* — Ces ressources sont déduites intégralement du taux théorique de l'allocation mensuelle.

Quelles sont ces ressources? ce sont toutes celles qui ne peuvent être considérées comme provenant ou de l'épargne ou de la bienfaisance privée, ou enfin du travail des septuagénaires, et pour lesquelles existe un régime de faveur.

L'autorité appelée à fixer l'allocation mensuelle attribuée à l'ayant droit a la charge de prouver l'existence et l'importance des ressources à raison desquelles cette allocation serait abaissée au-dessous du taux général ([1]).

Cette preuve faite, il appartiendra à l'impétrant d'établir, le cas échéant, que ces ressources sont, non des ressources propres, personnelles, soumises à déduction intégrale, mais des ressources provenant de l'épargne ou de la bienfaisance privée à l'égard desquelles la déduction, quand elle est appliquée, ne joue que pour partie ou bien, pour les septuagénaires, des ressources provenant du travail, à l'égard desquelles aucune déduction n'est opérée. Le fardeau de la preuve incombe à qui réclame le bénéfice d'un régime de faveur, exceptionnel, dérogatoire au droit commun, au principe de la déduction intégrale des ressources.

Les ressources personnelles, à déduire pour la totalité, sont

1. Circulaire du 16 avril 1906.

celles qui résultent de l'existence d'une créance alimentaire, de successions ou donations entrées dans le patrimoine de l'intéressé, ou enfin de son travail [1], mais seulement en cette dernière hypothèse, si l'ayant droit est un infirme ou un incurable, et non un vieillard, auquel cas il n'y a pas lieu à déduction, même pour partie, des produits du travail.

Contrairement à la jurisprudence d'abord admise (Circ. du 16 avril 1906, sous l'article 1 de la loi de 1905), le ministère de l'intérieur (Circ. du 10 août 1907), en suite d'une décision de la commission centrale, considère comme n'étant point privé de ressources l'impétrant muni d'une créance alimentaire recouvrable. Si donc il est établi qu'un postulant a des parents tenus envers lui à la dette alimentaire, on ne doit l'admettre à l'assistance qu'après s'être assuré que ces parents ne peuvent ou ne veulent pas s'acquitter de leur obligation, sauf dans cette dernière hypothèse le recours prévu à l'article 5. Par conséquent encore, l'allocation mensuelle n'est due que dans la limite de l'insuffisance de la créance alimentaire pour parfaire le taux théorique : si ce taux est de 15 fr. par mois et si le montant de la créance alimentaire est de 60 fr. par an, le taux individuel devra être fixé à $15 - \frac{60}{12}$, c'est-à-dire à 10 fr. La preuve de la contribution à attendre de la créance alimentaire, soit la détermination de la déduction à opérer, sera faite comme au cas où l'impétrant possède, comme créancier de la dette alimentaire, des ressources telles qu'il ne doit pas être admis à l'assistance (Voir *supra*, p. 77, note 3).

Si l'assisté possède quelques objets mobiliers, il serait sans doute excessif d'en faire état pour la déduction des ressources. Cette solution libérale [2] ne saurait faire doute, tout au moins

1. Le texte voté par la Chambre des députés ne comportait pas de déduction pour les ressources que l'assisté peut se procurer par son travail (Voir *supra*, HISTORIQUE, p. 28). Cette disposition de faveur a été rétablie par l'article 36 de la loi de finances du 31 décembre 1907, mais seulement pour les vieillards.

2. Circulaire du 16 avril 1906.

pour les objets dont l'article 592 du Code de procédure civile interdit la saisie ([1]).

Si l'impétrant possède un petit capital, 1 000 fr. par exemple, provenant de succession, la question s'est posée de savoir si le conseil municipal peut refuser l'admission à l'assistance tant que l'intéressé aura tout ou partie de ce capital ; et subsidiairement, en cas d'admission, si la commune peut exiger l'emploi intégral du capital avant le paiement de toute contribution communale, ou, au contraire, s'il doit être fait emploi seulement des revenus. Le possesseur d'un petit capital, de 1 000 ou 2 000 fr., ne peut être écarté *a priori* de l'application de la loi de 1905, par ce motif qu'il ne serait pas privé de ressources. La privation de ressources s'entend de l'absence des ressources jugées suffisantes et nécessaires pour vivre : le quantum en est déterminé par le taux même, par le taux théorique de l'allocation mensuelle (ou, en cas d'hospitalisation, par les dépenses d'entretien correspondant au prix de journée). En ce qui touche l'autre élément de comparaison, c'est-à-dire les ressources à attribuer au postulant qui a un capital de 1 000, de 2 000 fr., voici la règle qui paraît devoir être suivie. Il conviendrait de calculer le revenu que pourrait produire cette somme placée en rente viagère à capital aliéné, sans que du reste l'intéressé fût obligé de réaliser effectivement ce placement en viager. Le revenu ainsi fixé sera ou égal ou inférieur au taux de l'allocation mensuelle (ou au montant de la dépense

---

1. ART. 592. — Ne pourront être saisis :

1° Les objets que la loi déclare immeubles par destination ;

2° Le coucher nécessaire des saisis, ceux de leurs enfants vivant avec eux, les habits dont les saisis sont vêtus et couverts ;

3° Les livres relatifs à la profession du saisi, jusqu'à la somme de 300 fr., à son choix ;

4° Les machines et instruments servant à l'enseignement, pratique ou exercice des sciences et arts, jusqu'à concurrence de la même somme, et au choix du saisi ;

5° Les équipements des militaires, suivant l'ordonnance et le grade ;

6° Les outils des artisans, nécessaires à leurs occupations personnelles ;

7° Les farines et menues denrées nécessaires à la consommation du saisi et de sa famille pendant un mois ;

8° Enfin, une vache, ou trois brebis, ou deux chèvres, au choix du saisi, avec les pailles, fourrages et grains nécessaires pour la litière et la nourriture desdits animaux pendant un mois.

d'hospitalisation), à laquelle le postulant pourrait prétendre. S'il est au moins égal, la condition de privation de ressources n'est pas remplie, et il n'y a pas lieu à application de la loi de 1905. S'il est inférieur, il doit venir en déduction de l'allocation mensuelle (ou de la pension d'hospice), qui serait légalement due pour le surplus (1).

Faut-il décider de même au cas où le petit capital, appartenant à l'impétrant, consiste en immeubles? en une maisonnette qu'il habite, en un lopin de terre qu'il cultive lui-même? Il conviendra, semble-t-il, par analogie de motifs, de déduire la somme représentée par le revenu de ce capital placé en viager (Cf. p. 261, n. 1).

Quant au produit du travail qui viendra en déduction comme ressources propres de l'assisté (2), il y a une question de mesure à observer, et le plus souvent les circonstances de fait motiveront, espèce par espèce, les décisions des autorités compétentes. Il semble bien que, dans les ressources à déduire, on ne doit pas compter le produit des petits travaux que l'infirme ou l'incurable serait encore en état de faire, des petites industries qu'il pourrait exercer (3).

Mais, il convient de le répéter, c'est surtout une question d'espèce, et il serait téméraire de vouloir poser une règle générale. On peut, en effet, concevoir qu'un infirme ait conservé une capacité de travail réduite, mais appréciable, qui se traduira par un salaire fixe, régulier : dans ce cas, la déduction doit s'opérer, et elle doit même porter, non pas seulement sur le salaire que l'assisté a gagné, mais sur le salaire qu'il peut et doit gagner, eu égard à sa capacité de travail. Les deniers publics ne sauraient servir à encourager la paresse.

b) *Ressources provenant de la prévoyance.* — Une des principales objections soulevées contre le principe même de l'or-

---

1. Sol. min. int., *Seine-et-Oise*, 1er août 1907.

2. Seulement s'il s'agit d'un infirme ou d'un incurable, car pour les vieillards la question ne se pose plus depuis la loi du 31 décembre 1907.

3. Circulaire du 16 avril 1906.

ganisation obligatoire des secours publics en faveur des vieillards et des infirmes est qu'une telle organisation risque de décourager la prévoyance en la faisant apparaître comme un effort inutile. Il serait bien malheureux que l'objection fût fondée. La prévoyance doit être placée bien au-dessus de l'assistance, et il serait profondément regrettable qu'une disposition législative pût en quelque façon décourager ou ralentir le mouvement considérable qui entraîne de plus en plus le Français vers les institutions d'épargne et de mutualité. Mais l'assisté est maintenu, par la loi de 1905, dans de si étroites limites, le sort qui est fait aux assistés est nécessairement si peu enviable qu'il n'est guère à redouter que sa perspective détourne les citoyens de l'effort qui doit assurer à leur vieillesse des conditions de bien-être. Néanmoins, et afin que toute crainte de ce genre fût écartée, il était nécessaire que les choses fussent réglées de telle sorte que le sort du prévoyant soit toujours supérieur à celui de l'assisté. Le problème semblait difficile. « Il fallait trouver un système tel, non pas que l'imprévoyant fût sacrifié, mais que le prévoyant fût avantagé ; que, si peu que le prévoyant eût pu épargner, lors même qu'il n'eût pas épargné assez pour échapper à la nécessité d'avoir recours à l'assistance, sa situation fût cependant toujours supérieure à la situation de celui qui est simplement assisté, un système tel que le fonctionnement de la loi des secours aux vieillards, au lieu d'être, comme on le craignait, un obstacle à la prévoyance, devînt une prime à la prévoyance (1). »

S'inspirant de ces principes (2), voici ce que la loi décide : les ressources provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, ne diminueront pas l'allocation d'assistance, n'entreront pas en décompte si elles n'excèdent pas 60 fr. (ou 120 fr. pour les assistés qui ont

1. Discours de M. Henri Monod, commissaire du gouvernement (séance du Sénat, 6 juillet 1905).

2. C'était le système déjà admis, dans ses grandes lignes, par le projet de loi du gouvernement de 1899 (voir ma brochure *L'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables*, 1905, p. 30 et 31).

élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans); quant à l'excédent, il ne sera réduit que jusqu'à concurrence de moitié : mais les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance réunies ne pourront jamais dépasser la somme de 480 fr.

Quelles sont les ressources provenant de l'épargne, au sens de la loi de 1905, qui bénéficient de ces dispositions exceptionnellement favorables ?

Ce sont d'abord les arrérages des pensions servies par les sociétés de secours mutuels, et ce furent, à l'origine, les seules ressources envisagées comme provenant de l'épargne. Mais, au cours de la discussion, il fut reconnu par la Chambre des députés que cette faveur devait être étendue aux fruits de l'épargne individuelle, de quelque façon que l'assisté ait exercé cette vertu ; on a cité comme exemple la participation à une société coopérative, les versements à la caisse d'épargne, l'acquisition, au moyen d'économies, d'une chaumière ou d'un jardin [1]. Les termes dont s'est servi le législateur montrent qu'il a prévu tous les produits de l'épargne sans distinction. Toute-

---

1. « Dès l'instant que nous sommes entrés dans la voie des encouragements à l'épargne, nous ne devons pas nous borner à encourager un mode d'épargne : celui qui consiste à verser ses économies à une société de secours mutuels. Quelque méritoire que soit cet acte de prévoyance, il n'est pas le plus digne d'intérêt. C'est peut-être le moins méritoire de tous, car il exige du prévoyant moins de sacrifices que beaucoup d'autres. Les sociétés de secours mutuels en effet sont aisées, subventionnées par l'État dans une très large mesure. Il y a pour elles un taux d'intérêt spécial, supérieur au taux normal. De plus, elles reçoivent de la part de leurs membres honoraires des cotisations très nombreuses, très importantes. Enfin, cette épargne est placée à fonds perdu, elle constitue un capital aliéné : il n'en restera rien pour la famille. Mettons en regard de ce mode d'épargne d'autres modes d'épargne dont la commission ne s'est pas occupée. Voici un paysan, un ouvrier isolé, abandonné à lui-même. A force de labeur, d'économies, de privations, il est parvenu à acheter un lopin de terre, à se fixer au sol, à former un petit patrimoine pour la famille. N'est-ce pas une épargne, très méritoire celle-là, plus méritoire que l'autre, car il n'aura pu obtenir ce résultat que grâce à ses efforts personnels ? Il n'aura été aidé par personne. Au contraire, on peut dire que, dans une certaine mesure, il aura été contrarié par nos lois, par les impôts si lourds qui pèsent sur l'acquisition de la terre d'abord et sur ses produits ensuite. De plus, cette épargne ne sera pas perdue à la mort du prévoyant ; elle passera à ses enfants ; elle servira à améliorer leur sort et à consolider la famille. Ce n'est pas un capital aliéné, placé à fonds perdu, comme celui des sociétés de retraites ; c'est un capital réservé, conservé pour les descendants. Je pourrais en dire autant de celui qui se ménage un abri, une maison, un foyer. Je pourrais faire valoir les mêmes arguments en faveur de celui qui s'est acquis des instruments de travail, qui a acheté un atelier, un petit fonds de commerce. Si vous voulez faire une loi juste, équitable, il faut aller jusqu'au bout et encourager tous les actes de prévoyance. » (Discours de M. Émile Rey à la Chambre des députés.)

fois, il faut que les ressources proviennent de l'épargne. Si cette origine ne découle pas de la nature du titre lui-même : une pension mutualiste, une pension de retraite correspondant à des retenues sur les salaires par exemple, il incombera au requérant de prouver que la ressource, objectée à l'encontre de sa demande pour l'écarter ou pour réduire l'allocation mensuelle, est le fruit de la prévoyance et de l'économie. Un livret de caisse d'épargne, une pension viagère même, peut résulter de tout autre chose, par exemple d'un legs ou de l'emploi d'un capital dû à un héritage. Dans ces cas, la disposition favorable dont nous nous occupons n'aurait pas lieu de s'appliquer [1].

Reprenons l'hypothèse du livret de caisse d'épargne, qui, par définition même, devrait être en quelque sorte le type des ressources provenant de l'épargne. Si la caisse d'épargne a simplement rempli sa mission normale, si elle a été le réservoir où viennent se condenser les gouttelettes d'eau soustraites à l'évaporation stérile, si la somme de 500 ou 600 fr. actuellement inscrite sur le livret représente des versements multiples, échelonnés sur une longue période, effectués par petites sommes de quelques francs, ce sont bien là des ressources provenant de l'épargne. Si au contraire cette somme de 500 ou 600 fr. correspond à un versement unique, lequel coïncide avec un legs d'importance au moins égale recueilli par l'impétrant, on se trouve en présence, non plus d'économies réalisées, mais de ressources propres de l'assisté, sujettes à déduction intégrale.

Les recherches, spécialement en ce qui concerne les fonds déposés aux caisses d'épargne, seront parfois assez difficiles. Il s'agira d'établir : d'abord, que l'impétrant a des fonds déposés à la caisse d'épargne, et ensuite que ces fonds ont bien le caractère de ressources provenant de l'épargne. Ce sera au postulant à fournir sur ce second point toutes explications et

1. Circulaire du 16 avril 1906.

justifications utiles; mais on suppose ainsi résolue la première question, qui est particulièrement délicate.

En ce qui concerne la caisse nationale d'épargne, l'administration des postes, qui en a la gestion, est tenue d'observer le secret sur toutes les opérations effectuées dans ses bureaux. Elle ne peut être déliée de cette obligation que dans le cas de réquisition judiciaire ou d'opposition formée par ministère d'huissier. Les commissions administratives des bureaux d'assistance, pour formuler leurs propositions, les municipalités, pour arrêter leurs décisions, pourraient obtenir les renseignements qu'elles jugeraient nécessaires en produisant une autorisation délivrée à cet effet par les intéressés, signée par eux, ou en leur lieu et place, par deux témoins, s'ils étaient dans l'impossibilité de signer. Les demandes de renseignements, accompagnées des autorisations dont il s'agit, seraient adressées à l'agent comptable de la caisse nationale d'épargne à Paris (1).

Pour les caisses d'épargne ordinaires, la question a été posée de savoir si, pour établir le décompte des revenus dont les postulants peuvent être possesseurs, les municipalités sont fondées à s'adresser aux caisses d'épargne en les priant de leur indiquer si telle ou telle personne, en instance pour obtenir le bénéfice de la loi de 1905, était titulaire d'un livret de caisse d'épargne : les directeurs ou agents des caisses d'épargne sont-ils tenus de fournir les renseignements de cette nature? Il a été reconnu (2) que les principes admis en matière de secret professionnel comportent l'interdiction de semblables communications. Les directeurs ou agents des caisses d'épargne rentrent dans la catégorie des confidents nécessaires, c'est-à-dire des personnes qui, à raison d'une fonction spéciale, sont appelées à recevoir, à l'exclusion de toutes autres, la confidence de faits dont il convient que le secret soit gardé. Dans l'intérêt des caisses d'épargne et afin de ne pas porter atteinte à la con-

1. Sol. min. int. concertée avec sous-secrét. postes, *Vaucluse,* 5 avril 1907.
2. Sol. min. int. concertée avec min. travail, *Hérault,* 6 avril 1907.

fiance des déposants, il y a donc lieu de maintenir, même dans le cas envisagé, le principe du secret des dépôts.

Nous indiquions plus haut, à côté du livret de caisse d'épargne, la rente viagère comme pouvant n'être pas tenue pour ressources provenant de la prévoyance. Ce pourra être le cas notamment pour les rentes attribuées aux victimes d'accidents du travail. En règle générale, ces rentes doivent être déduites intégralement du montant de l'allocation mensuelle de la loi de 1905, parce qu'en principe elles ne représentent pas le produit de l'épargne, mais une indemnité compensatrice de la perte subie dans la faculté de travailler. Il en est ainsi pour les pensions servies en exécution de la loi du 9 avril 1898 (modifiée par les lois des 22 mars 1902 et 31 mars 1905) aux ouvriers et employés victimes d'accidents du travail. Ces rentes, fixées par l'article 3 de la loi de 1898 à une quotité de salaire, variant selon que l'incapacité est partielle ou totale, sont destinées à compenser la suppression ou la diminution du salaire que les bénéficiaires pouvaient antérieurement se procurer par leur travail; elles sont allouées sans que leurs titulaires aient été appelés à verser des cotisations pour se prémunir contre les risques d'accidents, et ne sauraient donc être assimilées à des ressources acquises par l'assisté au moyen d'épargnes individuelles [1]. Mais il n'en serait pas de même si, à raison de telle ou telle combinaison du contrat de travail ou d'un traité passé entre la victime de l'accident et une caisse d'assurance, la caisse nationale par exemple, il s'agissait d'une pension de retraite que l'ayant droit se serait acquise et qui correspondrait à une épargne. La disposition favorable de l'article 20, § 5, s'appliquerait en cette hypothèse [2].

1. Avis de principe de la commission centrale du 9 juillet 1907, délibéré au rapport de M. de Lavaissière de Lavergne. — Il convient d'ajouter, d'après cet avis, que les rentes allouées aux victimes d'accidents du travail au titre de la loi de 1898 ne peuvent d'ailleurs être rangées dans les ressources provenant de la bienfaisance privée ; « en effet, elles constituent, au profit des ouvriers et employés, une créance recouvrable contre les chefs d'entreprises ou leurs représentants et garantie subsidiairement par le fonds spécial géré par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ; qu'elles n'ont donc pas le caractère facultatif des secours fournis par la bienfaisance privée. »

2. Sol. min. int., *Savoie*, 24 juillet 1907.

On voit par ces exemples, et il serait aisé de les multiplier, combien sera souvent délicat le départ entre les ressources générales de l'assisté, soumises à la règle commune de la déduction intégrale, et les ressources provenant de son épargne. Le critérium en cette matière est fourni par le texte même de la loi : il faut qu'il s'agisse de ressources que s'est acquises l'ayant droit par son épargne, par son effort personnel, pour qu'il puisse être fait application du régime de faveur consacré par l'article 20, § 5. C'est le point qu'il nous reste à examiner, d'après les conclusions d'un important avis de principe émis par la commission centrale (1).

Des travaux préparatoires de la loi de 1905, il résulte que l'idée dominante qui inspira la disposition de faveur de l'article 20, § 5, a été de réserver un aiguillon suffisant à l'épargne sous toutes ses formes. « La commission, disait M. Mirman, a accepté le principe d'un *privilège* à accorder à l'épargne (2). » Le Parlement avait dès le début essentiellement envisagé les retraites, et il a tenu à les maintenir expressément dans le texte. « Nous estimons, disait M. Bienvenu-Martin, rapporteur, qu'il y a intérêt à indiquer spécialement *une des formes les plus courantes de l'épargne* (3). » A l'origine de la discussion, on avait eu surtout en vue, comme il a été noté plus haut, les pensions mutualistes : une première rédaction soumise par M. Mirman à la commission de la Chambre tendait spécialement à avantager « les revenus annuels dus au fruit de l'épargne, en particulier les *pensions de retraites constituées par les sociétés de secours mutuels*... » (Séance du 8 juin 1903.) — « La commission, déclarait dans la même séance le rapporteur, a pensé qu'il y avait lieu de faire ces avantages, afin de marquer sa sollicitude *pour les sociétés de secours mutuels* et

1. Avis délibéré le 10 mars 1908 au rapport de M. G. Paulet, membre de la commission centrale, directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales au ministère du travail.

2. Séance de la Chambre des députés du 8 juin 1903. Cf. discours de M. Émile Rey, voir *supra*, p. 250, n. 1.

3. Séance de la Chambre des députés du 8 juin 1903.

pour montrer que, loin de porter atteinte, comme on le lui avait reproché à tort, au développement de ces sociétés, elle voulait, au contraire, le favoriser. »

Pour bien saisir la portée actuelle du texte légal et l'étendue vraie de son application, il n'est d'ailleurs pas superflu d'envisager, aussi brièvement que possible, les principales catégories de « retraites » qui se peuvent présenter (1).

Il est une première retraite qui ne saurait prêter au doute, en présence du texte même de la loi : c'est celle que l'intéressé s'est constituée, lui-même, des seuls deniers provenant de son épargne personnelle, soit qu'il ait constitué une rente viagère à la Caisse nationale des retraites, ou bien auprès d'une société privée d'assurance sur la vie, soit qu'il se soit affilié pour la retraite à une société de secours mutuels affectant à ce service des cotisations spéciales de ses membres participants ou des fractions spécialisées de ces cotisations.

Il en va de même, semble-t-il, de la pension exclusivement constituée à l'aide de retenues sur le salaire de l'ouvrier, soit qu'il autorise spontanément son employeur à opérer cette retenue, soit que cette retenue lui soit imposée par une clause du contrat de travail ou du règlement d'atelier.

Il ne paraît pas douteux, d'autre part, que la faveur de la loi doit s'étendre à la retraite qui, sans avoir été exclusivement constituée à l'aide de l'épargne personnelle spéciale de l'ouvrier, peut être considérée comme le complément de son effort de prévoyance.

S'agit-il d'une pension servie par une société de secours mutuels, en dehors même de toute cotisation spéciale à cet effet, c'est-à-dire sur les ressources générales de la société, et, en définitive, grâce aux libéralités qu'elle reçoit, grâce notamment aux cotisations des membres honoraires ? Ces pensions apparaissent comme un complément éventuel de l'assurance-maladie, comme un avantage de surcroît ménagé à l'effort de

---

1. D'après le rapport de M. G. Paulet à la commission centrale.

prévoyance mutualiste, et il ne semble pas qu'on soit en droit de dénier à ces pensions le bénéfice de l'article 20 [1].

S'agit-il d'une retraite constituée par un ouvrier à l'aide de retenues qu'il autorise son patron à prélever sur son salaire, moyennant l'engagement pris par ce dernier d'ajouter à cette retenue une contribution personnelle, soit qu'il se charge d'effectuer ce double versement à la Caisse nationale des retraites ou à une société d'assurance, soit qu'il gère les fonds et assure le service des pensions conformément aux dispositions de la loi du 27 décembre 1895 ? Ici encore, et même *a fortiori*, apparaît le caractère complémentaire de la contribution patronale ; la pension ainsi obtenue est bien le résultat principal de l'épargne de l'intéressé. On peut même soutenir qu'elle en est le résultat total, si l'on admet que la contribution du patron, stipulée au contrat de travail comme un des éléments déterminants pour l'ouvrier, n'est en réalité pour lui qu'une portion différée du salaire entrevu, et, par conséquent, une épargne faite à son compte par le patron. On ne saurait en tout cas contester, semble-t-il, que, si la retraite a été constituée, ne serait-ce qu'en partie, par des retenues sur le salaire, l'ayant-droit s'est acquis cette retraite.

Cette solution paraît s'imposer, soit que le patron ait simplement offert sa collaboration financière à l'épargne spontanée de l'ouvrier, soit, comme il arrive le plus souvent, qu'il ait convié ou contraint tous ses ouvriers à cette épargne par une clause expresse du contrat individuel de travail ou du règlement d'atelier.

Faudrait-il abandonner cette solution, lorsque la constitution de la retraite, avec participation du patron, procède d'une clause du contrat de travail imposée ou homologuée par l'autorité publique, par exemple en matière de retraites imposées

1. Étant donné d'ailleurs le très petit nombre de sociétés de secours mutuels qui ont jusqu'ici recouru à la spécialisation pour la retraite, les interventions multiples qui se sont produites au cours des travaux législatifs en faveur des pensions des sociétés de secours mutuels n'auraient guère eu de sens, si elles n'avaient pas entendu viser toutes les retraites mutualistes, sans distinction.

par un cahier des charges, où en matière de statuts de caisses de retraites de chemin de fer homologuées par application de l'article 2 de la loi du 27 décembre 1890 ? On n'aperçoit aucune raison sérieuse de distinguer : dans ce cas, comme dans les cas précédents, la constitution de la pension est une des stipulations du contrat de travail, elle s'impose à l'employé comme à l'employeur ; elle ne perd pas son caractère initial d'épargne pour la retraite.

Cette solution deviendrait-elle enfin téméraire, lorsque la constitution de la retraite, avec participation du patron, s'effectue en vertu d'une disposition légale, lorsqu'il s'agit de retraites obligatoires, comme actuellement pour les ouvriers des exploitations minières en exécution de la loi du 29 juin 1894 ? Malgré les apparences, il n'est guère pour l'ouvrier de différence pratique entre une retraite que la loi oblige le patron à constituer pour lui, en ajoutant à ses propres contributions des retenues sur le salaire, et une retraite à laquelle le patron l'astreint à participer dans les mêmes conditions, de par la stipulation qu'il insère obligatoirement au contrat de travail. Dans les deux cas, il y a contrainte à la prévoyance, mais dans les deux cas aussi épargne réellement réalisée pour la retraite. On ne saurait objecter à un ouvrier mineur, après trente ou quarante années de versements à la Caisse nationale des retraites, en vertu de la loi du 29 juin 1894, qu'il ne s'est point acquis la pension liquidée sur son livret.

Il faut convenir que la difficulté est, au moins au premier abord, plus grande pour les pensions que le patron sert directement sur les fonds de son entreprise, sans avoir fait appel à aucune retenue sur les salaires. Mais la différence, en apparence profonde, s'atténue singulièrement pour qui veut aller droit aux réalités. A l'exception des pensions de pure libéralité occasionnelle, les pensions que tel patron s'engage à servir à ses ouvriers dans des conditions déterminées d'âge et d'ancienneté de services, sont-elles autre chose qu'un des éléments

qui déterminent l'ouvrier au contrat de travail? Qu'il trouve dans une entreprise, sans retraite promise ou espérée, un salaire plus élevé ou bien un travail plus facile ou plus recherché, ou bien dans une autre entreprise, avec la certitude ou l'espoir d'une retraite patronale, un salaire moindre ou un travail moins à son gré, n'est-ce pas au total l'ensemble de ces conditions qui l'attire, le décide et le retient? et la retraite n'apparaît-elle pas alors, au fond, comme une compensation différée du salaire moindre ou du travail plus pénible, comme le sacrifice partiel d'un avantage présent à l'obtention d'un avantage futur, et, en définitive, une indirecte épargne pour la retraite (1)?

Que décider pour les diverses subventions ou majorations que l'État distribue à titre d'encouragement sur le budget général pour remplacer la constitution ou accroître le montant de certaines retraites en faveur de salariés auxquels il n'est point lié par un contrat de travail.

Ces allocations peuvent être distinguées en deux catégories,

---

1. « Au surplus, fait remarquer M. G. Paulet dans son rapport du 12 février 1908 à la commission centrale, et même pour qui trouverait cette analyse trop subtile, comment persuader à cet ouvrier, qui a conquis sa pension par la constance de son travail, que cette pension n'est qu'une largesse extérieure, qu'il ne se la doit aucunement à lui-même, qu'il ne s'est point acquis sa retraite au sens de la loi de 1905 et qu'elle est finalement sans aucun avantage matériel pour lui, puisque, dans cette hypothèse, elle se bornerait à remplacer la somme égale qui lui eût été attribuée en vertu de la loi de 1905? Serait-ce, d'autre part, répondre au vœu et aux vues du législateur de 1905, qui entendait maintenir une démarcation nécessaire entre les retraites et les allocations d'assistance, entre les assistés et ceux qui ont épargné ou pour qui on a épargné, de leur aveu, une fraction de ressources viagères pour la vieillesse, et, pour reprendre l'expression du rapporteur au Sénat, entre l'assisté proprement dit et l'assisté prévoyant ? »

M. G. Paulet ajoutait (mais sur ce point la commission centrale a réservé son avis) :

« Si ces diverses solutions sont reconnues exactes pour les diverses modalités de retraites constituées par les ouvriers des industries privées ou pour eux, elles doivent l'être également, et pour les mêmes raisons, lorsqu'il s'agit des ouvriers des exploitations des communes, des départements ou de l'État. Qu'il s'agisse, par exemple, de retraites instituées avec retenues sur le salaire et contributions du budget spécial du département ministériel intéressé, comme pour les manufactures d'armes, ou bien de retraites directement concédées sur ce budget sans retenues sur les salaires, comme pour les manufactures de tabacs ou d'allumettes, ou bien encore de minima garantis, c'est-à-dire de compléments ajoutés au montant normal des retraites ainsi liquidées d'après le tarif de la Caisse nationale des retraites, on ne voit pas pour quelle raison décisive il n'y aurait point, au regard de la loi d'assistance, parité entre les retraites des ouvriers des chemins de fer ou des autres entreprises privées et les ouvriers de l'État, lorsque l'État prend la figure et joue le rôle d'un patron. »

d'après le rapport de M. G. Paulet, consacré par l'avis de la commission centrale.

Si elles ont pour but de stimuler l'épargne pour la retraite, ou, en fortifiant ses résultats, d'inciter, par la contagion de l'exemple, à des épargnes nouvelles, il semble bien qu'elles doivent faire corps avec les retraites mêmes qu'elles ont pour objet de susciter ou de parfaire.

Si, au contraire, elles ne tendent qu'à tenir lieu de retraites absentes ou à majorer considérablement des retraites restées à l'état rudimentaire, si elles ont été envisagées, non comme l'amorce, la récompense ou le complément, mais comme la suppléance de la prévoyance, elles ne sont alors au fond qu'une indirecte mesure d'assistance, bien qu'il puisse demeurer un intérêt moral à ne point les confondre avec l'assistance et à leur laisser, au point de vue administratif et social, un statut distinct. Mais il n'en est pas moins vrai, au point de vue financier, qu'elles ne sauraient faire double emploi avec les allocations directes prévues par la loi de 1905 : elles doivent entrer en ligne avec elles, sans décompte privilégié.

Dans la première catégorie entreraient notamment :

1° Les majorations et les bonifications prévues par la loi du 31 décembre 1895 au profit des titulaires de livrets individuels de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et des membres des sociétés de secours mutuels ou de toute autre société de secours ou de prévoyance qui justifient, à soixante-cinq ans, d'au moins vingt-cinq années de versement pour la retraite ;

2° Les subventions accordées aux titulaires de pensions mutualistes, en vertu de la loi du 1er avril 1898.

A la seconde catégorie se rattacheraient notamment tant les majorations que les allocations concédées aux anciens ouvriers mineurs par la loi du 31 mars 1903 et les lois subséquentes sur la matière : majorations et allocations ont, en effet, pour but commun de parer, après coup, à l'absence ou à l'insuffisance des pensions des anciens ouvriers mineurs et de sup-

pléer aussi à l'effet de la loi du 29 juin 1894 pour ceux qui n'en ont point eu ou n'en ont eu que trop peu de temps encore le bénéfice. Elles n'ont pas pour objet de stimuler ou de seconder l'épargne [1].

On voit par ces exemples le sens très large qu'il convient de donner à l'interprétation de la disposition de faveur de l'article 20, § 5. En bénéficient toutes les ressources provenant de l'épargne, directe ou indirecte, volontaire ou obligatoire. Dès lors, et par analogie de motifs, la même solution libérale paraît devoir être admise : pour les retraites constituées au profit des ouvriers et employés de l'État, des départements, des communes (Voir *supra*, p. 158, note 1); et aussi pour les pensions civiles qui présentent ce double caractère de versement direct par l'intéressé et de salaire différé.

Un autre privilège est attaché aux ressources provenant de l'épargne. Ces ressources, d'après les termes mêmes de l'article 20, § 5, paraissent devoir s'entendre uniquement des revenus proprement dits, et non pas des revenus du capital placé en viager, à la différence de la solution admise (Voir *supra*,

---

1. En suite du rapport de M. G. Paulet, dont le texte reproduit les passages essentiels, et conformément à ses conclusions, la commission centrale, écartant notamment toute distinction entre l'épargne volontaire et l'épargne obligatoire, a, le 10 mars 1908, émis l'avis :

« Que le bénéfice des dispositions de faveur édictées par l'avant-dernier alinéa de l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 s'applique aux retraites constituées à l'aide de retenues opérées sur le salaire, aussi bien qu'aux retraites directement constituées par les intéressés eux-mêmes de leurs deniers, et sans distinction entre les retenues effectuées à la demande des intéressés et les retenues effectuées en vertu des clauses du contrat de travail;

« Qu'il s'applique également aux retraites constituées à l'aide de retenues sur le salaire avec adjonction de contributions patronales, que ce double versement soit facultatif, ou bien obligatoire soit en vertu du contrat, soit en vertu d'une loi;

« Qu'il en est encore de même en ce qui concerne les retraites que les employeurs se sont engagés à assurer à leurs ouvriers et employés, l'attente de ces retraites pouvant, aux yeux de ces derniers, tenir lieu d'une certaine majoration effective de salaire et leur apparaître dès lors comme une épargne de salaire différé;

« Qu'il y a lieu d'envisager à part les diverses subventions ou majorations attribuées par l'État sur le budget général, soit pour encourager ou compléter certaines retraites, soit pour tenir lieu de retraites qui n'ont pu être constituées ou ont apparu tout à fait insuffisantes; que le bénéfice de l'article 20 doit s'étendre aux premières, telles que celles prévues par la loi du 1er avril 1898 ou par la loi du 31 décembre 1895, qui font corps avec les retraites qu'elles ont pour but de susciter ou de faciliter; mais qu'il ne saurait s'étendre aux secondes, telles que les majorations et les allocations prévues au profit des ouvriers mineurs par la loi du 31 mars 1903 et les lois subséquentes sur la matière, ces majorations et allocations constituant déjà, au point de vue financier, une mesure d'assistance. ».

p. 247) pour les ressources propres à l'assisté, ne provenant pas de l'épargne [1].

Cette précision faite, voici ce que décide le législateur pour les revenus provenant de la prévoyance :

Si les revenus des capitaux ou des biens immobiliers provenant de l'épargne ou les arrérages de la pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit ne dépassent pas 60 fr., ces revenus ou arrérages ne sont pas déduits de l'allocation mensuelle, mais au contraire s'ajoutent à elle. C'est la partie intangible du fruit de l'épargne. Par exemple, dans une commune où l'allocation d'assistance est de 10 fr. par mois ou 120 fr. par an, un assisté qui a un revenu ou une pension annuelle de 60 fr. provenant de l'épargne cumulera l'allocation intégrale et ses revenus, de telle sorte qu'il aura 180 fr. de rente.

Cette limite de 60 fr. est relevée jusqu'au double, jusqu'à 120 fr. au profit des assistés justifiant qu'ils ont élevé [2] au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Le législateur a voulu ainsi tenir compte du mérite particulier qui s'attache à l'épargne pratiquée malgré des charges de famille, et des

1. « Quand les ressources consisteront dans les arrérages d'une rente viagère, les choses iront d'elles-mêmes et l'opération de déduction sera simple. Mais lorsqu'il s'agira d'un livret de caisse d'épargne, d'un immeuble, en un mot d'économies capitalisées, comment procédera-t-on ? Il serait bien dur de contraindre le malheureux à vendre sa maison, son coin de jardin, pour convertir la valeur en rente viagère, et je considère qu'on se conformera plutôt aux intentions des Chambres en calculant sur l'estimation de la valeur que représenterait le loyer » (Circ. du 16 avril 1906). — Toutefois, la commission centrale paraît considérer (Décision du 7 avril 1908, *Sarthe*) que l'article 20, en parlant des ressources, ne fait pas de distinction entre les ressources en capital et les ressources en revenu ; le dépôt à la caisse d'épargne n'est pas nécessairement un acte de prévoyance, et les fonds peuvent être retirés sans délai ; il n'y a pas là acte d'épargne présentant un caractère définitif. Dès lors, pourvu que le capital soit disponible (ainsi : somme inscrite sur un livret de caisse d'épargne ; — *contra* : épargne capitalisée sous forme de maison habitée par l'intéressé ou de pension de retraite dont le capital ne peut être réalisé), les ressources provenant même de l'épargne devraient être déduites intégralement pour leur valeur en capital. Ainsi, la disposition de faveur de l'article 20 s'appliquerait moins aux ressources provenant de l'épargne qu'aux ressources provenant de la consolidation définitive de l'épargne. D'une façon générale, les ressources provenant de l'épargne et qui restent disponibles devraient venir en déduction en capital, et non pas seulement en revenu.

2. « En employant l'expression « élever » le législateur n'a nullement imposé aux parents l'obligation de garder leurs enfants chez eux jusqu'à l'âge de seize ans ; il exige seulement qu'ils leur aient donné jusqu'à cet âge une éducation en rapport avec leur situation. Ils peuvent, par exemple, les placer en apprentissage chez un artisan ou les envoyer comme jeunes domestiques dans une ferme, etc., sans pour cela manquer à leurs devoirs d'éducation, bien au contraire. » (A. SACHET, *op. cit.*, p. 124.)

titres que les citoyens s'acquièrent à la bienveillance de la nation en assurant sa perpétuité. Celui qui épargne dans ces conditions est plus particulièrement méritant : il est digne de plus d'intérêt que celui qui a pu économiser sur son superflu. Une loi de solidarité sociale ne saurait les traiter également, et il convient de faire état du coefficient de l'effort personnel (1).

Le législateur ne fait aucune distinction entre les enfants légitimes et les enfants naturels : ces derniers doivent donc être comptés, pourvu, bien entendu, qu'ils aient été reconnus par la personne qui invoque le bénéfice de la disposition de faveur de l'article 20. Les enfants adoptifs paraissent devoir être assimilés ici aux enfants légitimes ou naturels.

Le père et la mère peuvent l'un et l'autre réclamer cet avantage, lorsque habitant ensemble ils ont supporté en commun les charges de l'éducation (2). Le bénéfice de la majoration appartient aussi aux grands-parents qui, à défaut des parents morts prématurément ou disparus ou incapables, auraient élevé trois petits-enfants. Mais, malgré la généralité des termes employés, il ne semble pas qu'on soit fondé à en faire profiter des personnes qui auraient élevé trois enfants dont elles ne seraient pas les ascendants. Cela ne serait point conforme à l'esprit dans lequel le texte a été voté (3).

Les ressources dépassent-elles le chiffre de 60 fr., ou, s'il s'agit de parents ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de

---

1. Une loi de solidarité sociale, par M. Léon Mirman (*Revue politique et parlementaire,* tome XXXVII, nº 109, p. 63). — Cette disposition, due à l'initiative de M. Mirman, consacre un encouragement à la natalité. Dans le même ordre d'idées, M. Mirman avait fait ajouter à l'article 1 un deuxième paragraphe qui n'a pas été maintenu par le Sénat et qui ne figure donc pas dans le texte définitif de la loi de 1905; ce paragraphe était ainsi conçu : « Tout enfant, légitime ou non, ayant vécu plus de trois ans, donne droit à une réduction de six mois sur l'âge normal de la pension de vieillesse, au bénéfice de la mère, justifiant qu'elle a supporté, dans la mesure de ses ressources, les charges de l'entretien dudit enfant jusqu'à l'âge où celui-ci a pu subvenir lui-même à ses besoins. »

2. « Il doit en être de même, lorsqu'en cas de séparation celui qui n'a pas eu la garde d'un ou de plusieurs des enfants a cependant régulièrement contribué de ses deniers à leur entretien et à leur éducation. Mais celui des époux qui, n'ayant pas la garde des enfants, s'en serait désintéressé ou à peu près et en aurait laissé la charge presque entière à son conjoint ou à une autre personne, ne remplirait pas les conditions exigées par le présent article. » (A. SACHET, *op. cit.,* p. 123.)

3. Circulaire du 16 avril 1906.

seize ans le chiffre de 120 fr., il est fait état des ressources provenant de l'épargne, mais l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié.

La circulaire du 16 avril 1906 indique, à titre d'exemple, l'hypothèse suivante :

Dans une commune où le taux de l'allocation mensuelle, représentant le coût minimum de la vie, aura été fixé à 20 fr., soit 240 fr. pour l'année, un mutualiste devenu invalide a comme seule ressource la pension que lui sert la société et qui est de 150 fr. L'assistance lui donnera 240 fr., moins la moitié du montant de sa pension après déduction de 60 fr., ou de 120 fr. s'il a élevé trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans : soit dans la première hypothèse 45 fr. ($\frac{150-60}{2}$) et dans la seconde 15 fr. ($\frac{150-120}{2}$), l'assistance devra donc dans la première hypothèse 195 fr. (240 — 45) et dans la seconde 225 fr. (240 — 15); et la somme mensuelle à déterminer par application de l'article 7-§ 1, au regard de chaque bénéficiaire, sera de 16 fr. 25 ($\frac{195}{12}$) pour le premier cas envisagé, de 18 fr. 75 ($\frac{225}{12}$) pour le second. Le premier bénéficiaire jouira par année de 345 fr. (150 fr. provenant de la pension mutualiste plus 195 fr. provenant de l'assistance); le second, celui qui aura élevé trois enfants jusqu'à seize ans, jouira de 375 fr. (150 fr. provenant de la pension mutualiste, plus 225 fr. provenant de l'assistance).

On conçoit aisément que, malgré la faveur légitime accordée aux produits de l'épargne, une limite maxima devrait être fixée au cumul possible de ces ressources et de l'allocation d'assistance. Le prévoyant qui a 500 fr. de rente (on a dit 480 fr. pour faciliter la division par 12, par les douze mois de l'année) n'est sans doute pas bien riche; mais il n'est pas dans une misère telle que les fonds publics soient dans l'obligation de lui venir en aide (1).

---

1. Discours de M. Henri Monod, commissaire du gouvernement, séance du Sénat du 6 juillet 1905.

Le législateur de 1905 a donc décidé que le total de l'allocation d'assistance additionnée avec les ressources provenant de l'épargne ne peut dépasser pour l'année 480 fr.

Un exemple fera saisir la portée de cette disposition.

Dans une commune où le taux général de l'allocation mensuelle est de 30 fr., soit 360 fr. pour l'année, un invalide a pour toute ressource une pension de 300 fr. qu'il s'est acquise, au moyen de sa prévoyance et de son économie, auprès de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ; il justifie avoir élevé trois enfants jusqu'à seize ans. Sans la réserve qui termine le cinquième paragraphe de l'article 20, on calculerait ainsi : l'assistance devrait 360 fr., moins la moitié des arrérages de la pension, déduction faite des 120 fr. déclarés intangibles, soit 90 fr. ($\frac{300 - 120}{2}$) ; mais comme le total du secours et de la pension de retraite donnerait 570 fr. (300 fr. provenant de la pension de retraite, plus 270 fr. provenant de l'assistance), la loi veut que ce total soit ramené à 480 fr., ce qui se produira par la diminution du secours dans la mesure de la différence, soit 90 fr. (570 — 480) : l'allocation mensuelle [1] sera donc de 15 fr. ($\frac{270 - 90}{12}$).

c) *Ressources provenant de la bienfaisance privée.* — La disposition de faveur admise pour les ressources provenant de l'épargne a été étendue aux ressources provenant de la bienfaisance privée, avec cette seule différence qu'il n'y a plus ici de portion intangible (60 ou 120 fr. pour les prévoyants) : la déduction jouera donc toujours jusqu'à concurrence de moitié, avec la même limite maxima de 480 fr.

Cette solution, qui n'a pas été acceptée sans de longs débats [2], paraît de nature à concilier tous les intérêts : l'intérêt des malheureux qui voient leur situation améliorée, l'intérêt des personnes bienfaisantes qui, en associant leurs efforts à

---

1. La circulaire du 16 avril 1906 indique à tort le chiffre de 22 fr. 50 ; c'est 15 fr. qui est le chiffre exact (L. min. int., *Seine,* octobre 1906).

2. Voir le résumé très complet des travaux parlementaires sur ce point, comme aussi sur la question des ressources provenant de l'épargne, dans l'ouvrage de M. Révillon, *L'Assistance aux vieillards,* p. 161 à 175.

ceux de l'assistance, sont assurées de procurer aux déshérités, en faveur de qui elles s'imposent des sacrifices, des conditions d'existence supérieures au strict nécessaire, l'intérêt enfin des collectivités débitrices de secours dont les charges se trouvent allégées sans qu'il soit porté atteinte à leur autonomie (1).

Les seules ressources provenant de la bienfaisance privée, dont il y a lieu d'opérer la déduction, sont les ressources fixes et permanentes, et non pas (comme l'avait proposé la commission sénatoriale) les ressources provenant des œuvres de bienfaisance privée. Les ressources provenant de la bienfaisance privée et qui ne sont pas fixes et permanentes — sous quelque forme d'ailleurs qu'elles se produisent — doivent être ignorées (2). Il n'y aura pas évidemment de difficulté pour les aumônes faites accidentellement par des personnes charitables. Mais dès que les secours revêtiront un certain caractère de fixité et de permanence, la jurisprudence administrative tend à voir là des ressources venant en déduction, dans les conditions de l'article 20-§ 5, qui reçoit ainsi une interprétation peut-être bien extensive (3). L'aide que, sous forme de logement gratuit, par exemple, l'assisté reçoit d'un ami, d'un parent non tenu à la dette alimentaire, d'une œuvre de bienfaisance privée, rentre dans la catégorie des ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée, encore qu'il n'y ait qu'une sorte d'engagement moral (4) ; réserve est faite, bien

1. A. SACHET, *op. cit.*, p. 124.

2. Circulaire du 16 avril 1906.

3. La commission sénatoriale avait proposé d'étendre la déduction aux « ressources provenant des œuvres de bienfaisance privées », estimant qu'il convenait de faire état du contingent fourni par la charité ou la philanthropie, sauf la simple aumône, avant de recourir aux deniers publics, tout en ménageant un avantage dans le double intérêt de l'assisté et du bienfaiteur. Mais on s'est heurté à la difficulté de définir les *œuvres de bienfaisance privée* et, dans la séance du 7 juillet 1905, sur un amendement de M. Delahaye, l'accord s'est établi sur ce point que la mesure s'appliquerait aux ressources fixes et permanentes, et à celles-là seules (Circ. du 16 avril 1906).

4. Jurisprudence constante de la commission centrale dans ses avis sur les demandes d'admission à l'assistance formées par des impétrants sans domicile de secours (juillet et septembre 1907). — Par suite, si un postulant était entretenu dans un établissement privé de bienfaisance, dans un asile de petites sœurs des pauvres notamment, sa demande d'admission à l'assistance devrait être écartée : il ne serait pas privé de ressources au sens de la loi de 1905 (Décis. min. int., *Bouches-du-Rhône*, octobre 1907 ; *Charente-Inférieure*, 12 décembre 1907).

entendu, pour l'intéressé, du droit de réclamer le taux plein de l'allocation mensuelle si cette ressource venait à lui manquer.

Il n'y a pas à faire application du paragraphe 5 aux secours éventuels, renouvelables (mais pouvant en fait n'être pas renouvelés), donnés sur les fonds généraux soit des ministères, soit des administrations publiques, soit des bureaux de bienfaisance : d'abord, parce qu'il ne s'agit plus de secours provenant de la bienfaisance privée, mais bien de deniers publics, et ensuite parce que ce ne sont pas là des ressources fixes et permanentes. Que si ces secours avaient un caractère de fixité et de permanence, la question changerait d'aspect, et la déduction devrait porter sur l'intégralité, et non sur la moitié, le régime de faveur du paragraphe 5 de l'article n'ayant plus lieu de s'appliquer (1).

Ainsi, les pensions faites par les communes en vertu de donations ou de legs reçus par elles et affectés par la volonté du donateur ou du testateur à la constitution de retraites pour les vieillards et les infirmes, ne sauraient être assimilées aux ressources provenant de la bienfaisance privée. Ces dons n'ont pas en vue une personne déterminée, mais une collectivité; une fois reçus et acceptés, ils constituent des deniers publics et les allocations prélevées sur le produit de ces libéralités proviennent de l'assistance publique et non de la bienfaisance privée (2). La solution est la même pour les sommes que les bureaux de bienfaisance, soit directement, soit par l'intermé-

1. Spécialement, en ce qui concerne les secours accordés à d'anciens militaires ou marins ou à leurs familles, la commission centrale a, le 14 janvier 1908, au rapport de M. Alex. de Lavergne, émis l'avis : que, d'une part, les secours permanents alloués sur les chapitres 54 et 55-§ 1 du budget du ministère de la guerre, les rentes viagères, compléments de pensions, secours permanents servis par la Caisse des offrandes nationales, les rentes accordées à titre permanent sur les fonds particuliers de la Caisse des invalides de la marine, doivent être déduits, pour leur montant intégral, de l'allocation mensuelle prévue par l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905, et que, d'autre part, il ne doit pas être tenu compte, pour la fixation de ladite allocation, des secours éventuels alloués à intervalles irréguliers accordés par le ministre de la guerre, par le ministre de la marine, ainsi que par la Caisse des offrandes nationales.

2. Discours de M. Bienvenu-Martin, rapporteur, en réponse à une question de M. Balitrand (séance de la Chambre des députés du 8 juin 1903).

diaire d'un tiers distributeur, emploient, conformément à des affectations spéciales, à soulager certaines catégories de misères déterminées (1).

Ainsi encore, et pour les mêmes raisons, les pensions allouées à des aveugles sur les fonds des Quinze-Vingts doivent être considérées comme des ressources personnelles et venir en déduction, pour la totalité, du montant de l'allocation mensuelle (2).

Quelles sont donc, au sens de la loi de 1905, les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée? M. Delahaye, sénateur, qui fit introduire cette disposition dans l'article 20, a cité les pensions que des patrons constitueraient, par acte de pure bienveillance, en faveur de leurs anciens employés ou ouvriers (3). On pourrait en dire autant des pensions viagères léguées, à titre alimentaire, par les maîtres à leurs serviteurs si, des termes de la disposition ou des circonstances, il ressort que la libéralité a le caractère de pure bienfaisance. Il y aura à distinguer dans le cas de pension servie par le patron; car si cette pension répond à des retenues opérées sur le salaire ou résulte du contrat de travail, n'étant qu'une rémunération différée, il ne s'agira plus d'une ressource provenant de la bienfaisance privée, mais d'une ressource provenant de l'épargne. De toute façon, la charge de la preuve incombera au requérant, et il appartiendra aux autorités appelées à fixer la quotité du secours individuel ou à contrôler les

---

1. Depuis la loi du 9 décembre 1905, les bureaux de bienfaisance ne sont pas tenus d'ordonnancer, au nom des ministres du culte en exercice, les arrérages ou recettes provenant des libéralités que ces établissements ont été autorisés à accepter pour les pauvres, à charge de distribution par les titulaires ecclésiastiques successifs (Av. C. d'Ét. du 30 mai 1907). Mais, à défaut d'obligation, les bureaux de bienfaisance ont la faculté de remettre ces arrérages aux curés ou desservants actuels, pour éviter une demande en révocation des libéralités à raison de l'inexécution des conditions.

2. Avis de principe de la commission centrale du 9 juillet 1907, délibéré au rapport de M. Delaitre. — Voir, sur ce point, Chambre des députés (2e séance du 8 décembre 1907, article additionnel de MM. Vazeille et Plissonnier à la loi de finances de 1908); Sénat (séance du 24 décembre 1907, chap. 34 du budget du ministère de l'intérieur); Circ. min. int. du 16 janvier 1908 (*Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1908, p. 45 et 84).

3. Séance du Sénat du 8 juillet 1905.

décisions prises à cet égard, d'apprécier la véritable nature de la ressource[1].

La question de la déduction des ressources de l'ayant droit, suivant la qualification qui leur sera attribuée, donne lieu à de graves difficultés. Il appartient à la commission centrale d'exercer en cette matière délicate un pouvoir régulateur et d'apporter, tant par ses avis de principe que par ses avis et décisions d'espèces, une certaine unité de vues dans les appréciations divergentes que peut motiver l'interprétation de l'article 20.

Quant à la forme sous laquelle, dans la pratique, devront être traduites et présentées les déductions prévues par cet article, l'état modèle XI annexé à la circulaire du 16 avril 1906 fournit toutes indications utiles pour arriver à la détermination exacte du taux individuel de l'allocation mensuelle, c'est-à-dire du taux qui doit en définitive être appliqué à chaque ayant droit.

Dans tous les cas où une déduction pour une cause quelconque devra être effectuée sur le montant du taux théorique, il conviendra d'accompagner de cet état, qui servira de pièce justificative, la liste prévue à l'article 7, ou les décisions de l'assemblée départementale (art. 14).

ART. 21

La jouissance de l'allocation commence du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'assistance.

Le bureau de bienfaisance ou d'assistance décide, suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions; il peut décider que tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature.

L'allocation est incessible et insaisissable. Elle est payée au

1. Circulaire du 15 avril 1906.

lieu de résidence de l'intéressé, soit à lui-même, soit, en cas de placement familial, à une personne désignée par lui et agréée par le maire, soit enfin, en cas de secours en nature ou de fractionnement de la mensualité, au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance. Le règlement d'administration publique, prévu à l'article 41, déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service.

La quotité de l'allocation mensuelle une fois déterminée pour chacun des ayants droit, il convient d'en assurer la remise à l'intéressé : ce point est réglé par l'article 21 qui précise successivement :

A) la date d'entrée en jouissance ;

B) le caractère et la nature de l'allocation mensuelle ;

C) les conditions matérielles du paiement avec les dispositions de comptabilité y afférentes.

A. — Point de départ de la jouissance de l'allocation mensuelle. — Il est conforme aux principes généraux du droit que les arrérages courent du jour où le titre est constitué. Au cas d'allocation mensuelle de la loi de 1905, le droit de l'assisté est reconnu le jour où l'autorité compétente pour statuer l'a admis à l'assistance. C'est donc, en principe, la date même de la délibération (ou de la décision) qui prononce l'admission.

C'est le cas réglé par le premier paragraphe, afin d'éviter ce qui se pratiquait dans un intérêt de commodité administrative sous le régime de l'assistance facultative, et ce que prévoyait le texte primitivement adopté par la Chambre des députés, à savoir, que la jouissance fût reportée au début du mois suivant. Il importe peu d'ailleurs que le titre résulte, non d'une délibération du conseil municipal ou de la commission départementale, mais d'une décision de la commission cantonale ou de la commission centrale. Par application du même principe, il convient de faire courir la jouissance du jour fixé par ces décisions.

Comme observation d'ordre général, il faut noter que soit la délibération, soit la décision peut fixer un jour autre que celui de leur date, mais il ne devrait guère s'en écarter, car, suivant le rapport de M. Paul Strauss, la modification apportée au texte du premier paragraphe par la commission sénatoriale tend « à faire commencer l'assistance aussitôt après que le besoin a été reconnu ».

C'est la solution la plus rationnelle. Si l'allocation d'assistance ne doit pas servir à acquitter les dettes de l'ayant droit, si plusieurs mensualités payées en une fois au moment de la décision d'admission sont de nature à motiver au début de l'assistance des dépenses hors de proportion avec la quotité réelle et normale de la pension ultérieurement servie(1), il est cependant des cas où la rétroactivité peut être admise. Il appartiendra d'apprécier à l'autorité qui prononce l'admission.

Voici un malade soigné au compte du service de l'assistance médicale gratuite. Il devient incurable. Du jour où son incurabilité a été médicalement constatée, il cesse de relever de la loi du 15 juillet 1893. De ce même jour, il doit bénéficier de la loi de 1905, encore que la décision prononçant son admission n'intervienne que postérieurement, après l'accomplissement des formalités prescrites par le titre II de la loi.

En tout cas, un ayant droit ne peut être rendu victime des retards apportés par les autorités compétentes à statuer sur sa demande d'admission. Mais il paraîtrait excessif de faire remonter l'entrée en jouissance à une date antérieure à la demande même de l'intéressé.

Exceptionnellement, pour la première année d'application de la loi, il a été admis que le point de départ des allocations mensuelles pouvait être reporté au 1er janvier, par les conseils municipaux arrêtant à la session de février(2), ou même à la

---

1. Pour obvier à cet inconvénient, on peut échelonner sur plusieurs mois le paiement des mensualités arriérées. C'est ainsi qu'à Saint-Étienne, les allocations de janvier à mai 1907 ont été payées par cinquièmes avec les mensualités ultérieures.

2. Circ. min. int., 6 avril 1907. — La rétroactivité au 1er janvier 1907, d'abord limitée au point de départ des allocations mensuelles à domicile, a été étendue au point de départ des

session de mai, la liste d'assistance. Mais les inscriptions nouvelles résultant d'additions apportées par le fait de revision à la liste primitive, de même les inscriptions dues à l'établissement de la liste postérieurement à la session de mai ne sauraient bénéficier de la rétroactivité au 1er janvier 1907.

Il y a lieu de remarquer que le conseil municipal qui, à l'occasion de la revision de la liste d'assistance, réduit le taux primitivement attribué à tel ou tel assisté, ne peut faire remonter les effets de sa décision à une date antérieure à celle de sa nouvelle délibération : ce serait porter atteinte aux droits acquis de l'assisté.

Si aucune date n'est fixée par la décision qui prononce l'admission à l'assistance, le point de départ est arrêté à la date même à laquelle a été prise la délibération ou la décision [1].

Il n'appartient pas à l'administration préfectorale, dans un but de simplification, de fixer arbitrairement l'époque de l'entrée en jouissance des allocations mensuelles et de préjudicier ainsi aux intérêts soit de l'assisté, soit de la collectivité débitrice.

Ces règles, quoique l'article 21 soit spécial aux allocations mensuelles, doivent recevoir application pour les autres modes d'assistance [2]; notamment en matière d'hospitalisation, l'autorité qui prononce l'admission sera parfois amenée, par des

---

frais d'hospitalisation, mais seulement pour les communes dont les conseils municipaux ont voté la rétroactivité au 1er janvier pour les allocations mensuelles (Décis. min. int., *Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne,* juillet 1907). — Dans tous les cas, allocations mensuelles ou hospitalisations, l'acquiescement du conseil général était nécessaire pour une mesure qui intéressait les finances du département.

1. On pourrait, semble-t-il, admettre un tempérament à cette règle au cas où la décision de la commission cantonale a omis de fixer le point de départ de l'assistance. Supposons d'abord l'hypothèse d'un impétrant admis par le conseil municipal au nombre des assistés de la commune ; une réclamation se produit, mais la commission cantonale, appelée à en connaître, confirme la décision de l'assemblée communale. C'est bien alors la date fixée par le conseil municipal ou, à défaut, la date de la délibération du conseil municipal, qui fait courir la jouissance de l'allocation. Par voie de conséquence, la même solution semble devoir être adoptée pour le cas où la décision de la commission d'appel infirmerait celle du conseil municipal. Dans les deux cas, en effet, l'appel a été suspensif de la première décision, et il serait peu rationnel d'accorder, suivant les circonstances, des traitements inégaux à des assistés appelés à bénéficier de la même mesure (Av. min. int., *Hérault,* 24 juin 1907).

2. Décis. min. int., *Hérault,* 18 juin 1907 ; *Loire,* 5 novembre 1907.

considérations d'équité, à faire rétroagir l'entrée en jouissance de l'assistance assurée par la loi de 1905. C'est le cas du malade devenu incurable, qui est rappelé plus haut. C'est le cas de l'infirme ou de l'incurable, hospitalisé au titre de la loi de 1905 et dont l'admission définitive à l'assistance peut souffrir d'assez longs retards à raison des difficultés soulevées par la détermination du domicile de secours (1).

B. — CARACTÈRE ET NATURE DE L'ALLOCATION MENSUELLE. — L'allocation mensuelle, dont doit bénéficier l'assisté, est toujours fixée à une somme d'argent, 5, 10, 15 fr., ou à un autre chiffre, suivant les cas. En principe, l'ayant droit reçoit cette somme, à terme échu, pour le mois précédent. Mais la loi prévoit d'autres modes de paiement (2), et, comme il a été déjà indiqué (Voir *supra*, p. 152), c'est le bureau de bienfaisance, ou, à défaut, le bureau d'assistance qui a qualité pour apprécier le mode de remise de l'allocation mensuelle, qui répond le mieux aux besoins et aux véritables intérêts de l'assisté. Ce bureau, dont les membres sont rapprochés par leurs fonctions mêmes des bénéficiaires du nouveau service et ont été appelés par le législateur de 1905 à élaborer la liste préparatoire d'assistance, est investi du droit de décider : 1° si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions; 2° si l'allocation sera donnée en nature, pour tout ou partie.

Il y a là, pour le bureau de bienfaisance ou d'assistance, une attribution de haute importance, qui lui est dévolue sans recours devant une autre autorité, mais sous cette réserve que la délibération intervenant à ce sujet sera, comme toutes autres délibérations du bureau de bienfaisance ou d'assistance, soumise à l'approbation du préfet.

---

1. Ainsi la délibération prononçant l'admission à l'assistance fixe le point de départ de l'assistance donnée à l'hospice (Sol. min. int., *Puy-de-Dôme*, décembre 1906).

2. L'allocation est mensuelle : elle ne saurait donc être fixée ni payée trimestriellement ou semestriellement. Elle est destinée à subvenir à des besoins immédiats, et le paiement n'en saurait être ajourné au delà du mois écoulé. D'autre part, la remise en une fois de plusieurs mensualités pourrait offrir des inconvénients, auxquels permet de remédier le paiement par fractions de la mensualité.

La règle est que l'allocation mensuelle sera remise intégralement en numéraire : si donc la commission administrative s'abstient, l'allocation sera servie de cette manière ; si elle croit devoir adopter un autre mode de paiement, il conviendra, bien que le texte définitif de l'article 21 ne le dise pas expressément, qu'elle motive ce choix, et il appartiendrait au préfet, le cas échéant, de l'inviter, avant approbation, à indiquer les considérations qui auraient inspiré la délibération prise à cette fin.

Cette réserve faite, il n'est pas douteux que, dans certaines hypothèses (habitudes d'intempérance ou de dissipation, faiblesse de caractère), l'allocation mensuelle, du fait soit de l'assisté lui-même, soit de son entourage, pourrait être mal employée et ne point produire l'effet désiré, si elle était remise en numéraire et en une seule fois : l'argent eût été dissipé en peu de jours, et, le reste du mois, le bénéficiaire serait retombé dans un entier dénûment.

Il a paru que ces inconvénients pourraient être évités, simplement en divisant la mensualité par quinzaines ou par semaines, de manière à restreindre les chances de dissipation. Mais, pour d'autres cas, les plus rares, cela n'a point semblé suffisant ; on a cru prudent d'ouvrir la faculté de convertir soit en partie, soit pour le tout, l'allocation mensuelle en secours de loyer, de vêtement, de nourriture, de chauffage, bref en des secours en nature. Le rapport de M. Paul Strauss, présenté au nom de la commission sénatoriale et s'appuyant sur les résultats pratiques obtenus dans certaines villes, notamment à Elbeuf, montre un autre aspect de ce mode d'emploi. Il permettra quelquefois de procurer, pour une même somme, une assistance plus efficace, les propriétaires se contentant d'un loyer moindre si le paiement en est assuré, les denrées pouvant être obtenues à meilleur compte et de meilleure qualité, si le bureau de bienfaisance les achète en gros par voie d'adjudication.

Quoi qu'il en soit, la commission administrative ne devra

user des facultés qui lui sont ainsi ouvertes qu'avec une extrême discrétion. D'abord, comme on l'a fait ressortir à la Chambre des députés, remettre l'allocation mensuelle à l'ayant droit par fragments, surtout le priver du droit d'utiliser cette allocation au mieux de ses convenances, c'est porter atteinte à son indépendance, donc à sa dignité. Mais il y a plus. La conversion de l'argent en secours en nature, exposerait certaines municipalités à ne point donner le totalité de ce qu'elles doivent, en recherchant des économies abusives, à créer aussi des catégories plus ou moins bien traitées. Enfin, on rencontrera souvent sans doute des difficultés pratiques, les assistés qui recevront les secours en nature étant portés à contester que ces secours représentent exactement l'allocation à laquelle ils ont droit. A la vérité, ces inconvénients sont moindres que si, au lieu du bureau de bienfaisance, les pouvoirs dont nous parlons avaient appartenu au maire. Ils n'en restent pas moins assez sérieux pour qu'il soit instamment recommandé de ne recourir à cette modalité d'assistance qu'en cas de besoin évident [1].

L'allocation mensuelle, fixée à un taux déterminé pour chaque assisté, représente au regard de cet assisté le minimum reconnu indispensable pour vivre. D'où une double conséquence :

1° Elle est individuelle;

2° Elle est incessible et insaisissable.

L'allocation mensuelle est individuelle : par suite, si, dans un ménage de vieillards ou d'infirmes, le mari et la femme remplissent les conditions prescrites, ils devront être admis l'un et l'autre à l'assistance et recevoir chacun une allocation mensuelle, sauf au conseil municipal, lorsqu'il en fixera la quotité, à tenir compte des circonstances [2]. La dernière réserve en l'état définitif de la loi ne peut s'entendre que des déductions prévues à l'article 20. Les deux époux étant supposés

1. Circulaire du 16 avril 1906.
2. Rapport de M. Bienvenu-Martin.

dénués de toutes ressources, le fait qu'ils constituent un ménage ne saurait à lui seul motiver une diminution des deux allocations mensuelles auxquelles ils ont droit[1].

L'allocation mensuelle est incessible et insaisissable, pour la totalité. La Chambre des députés a écarté un amendement qui tendait à rendre l'allocation cessible et saisissable jusqu'à concurrence du quart pour créance de logement et d'aliments[2].

Le caractère d'incessibilité et d'insaisissabilité de l'allocation mensuelle est, dans la pensée du législateur, tellement absolu que, au cas de remise à un tiers proposé par l'assisté lui-même (Voir *infra*, p. 282), l'intermédiaire doit être agréé par le maire : on a craint que la suppression de cette formalité n'eût pu avoir, comme conséquence, l'autorisation, sous une forme indirecte, de la saisie de l'allocation mensuelle[3].

Spécialement, les allocations mensuelles ne peuvent être imputées d'office au paiement de contributions ou de taxes dues à l'État ou à la commune. Si des oppositions ou des transports concernant les allocations mensuelles leur étaient signifiés, les comptables devraient[4] refuser de les recevoir et motiver leur refus, en marge de l'original, de la manière suivante : « Refusé, attendu que les allocations accordées en vertu de la

---

1. Circulaire du 16 avril 1906.

2. Séance du 9 juin 1903. — L'auteur de l'amendement, M. Jules Auffray, faisait valoir l'intérêt des indigents qui vivent dans d'humbles garnis, et auxquels les tenanciers, certains de ne pouvoir rien saisir, refuseront tout crédit. M. Bienvenu-Martin, rapporteur, répondit qu'il y aurait anomalie à autoriser jusqu'à concurrence du quart la saisie d'un secours quand les salaires des ouvriers ne sont saisissables que jusqu'à concurrence d'un dixième. — L'allocation mensuelle ne saurait être affectée, comme la remarque en a déjà été faite, à payer les dettes des assistés. Les créances des fournisseurs de choses nécessaires à la subsistance, à l'entretien et au logement du débiteur sont afférentes à des besoins passés qui ont déjà reçu satisfaction : elles ne sauraient donc être désintéressées, même partiellement, avec de l'argent prélevé sur des secours qui sont destinés exclusivement à pourvoir aux nécessités actuelles de l'assisté. — En ce qui concerne la créance d'aliments des membres de la famille, l'individualité de l'assistance fait obstacle à ce que les secours alloués à un parent puissent servir à l'autre. Si l'assisté a réellement des parents dans le besoin, ceux-ci n'ont qu'à faire valoir leurs droits à l'assistance, mais ne sont nullement autorisés à s'approprier une portion quelconque de l'allocation qui lui a été attribuée (A. Sachet, *op. cit.*, p. 135).

3. Séance de la Chambre des députés du 9 juin 1903. — Explications fournies par MM. Bienvenu-Martin et Millerand, en réponse à MM. Cachet, Fabien Cesbron et Prache qui avaient demandé la suppression de la nécessité de l'agrément par le maire.

4. Circ. min. fin., § V, 25 juillet 1907. — Cf. circ. min. fin. 24 avril 1898, § II.

loi du 14 juillet 1905 sont, aux termes de l'article 20 de cette loi, incessibles et insaisissables. »

C'est seulement l'allocation mensuelle proprement dite, l'allocation payée au titre du service d'assistance, que la loi de 1905 déclare incessible et insaisissable. La Chambre des députés a rejeté [1] un amendement qui étendait cette faveur à tout ce qui représente l'allocation mensuelle, c'est-à-dire aux ressources visées par l'article 20, et qui viennent en déduction du taux théorique de l'allocation : c'est donc seulement le taux individuel de l'allocation mensuelle qui bénéficie de l'incessibilité et de l'insaisissabilité.

C. — CONDITIONS MATÉRIELLES DE PAIEMENT ET RÈGLES DE COMPTABILITÉ. — L'article 21 dispose que l'allocation mensuelle est payée, soit à l'assisté lui-même, soit, au cas de placement familial, à une personne désignée par lui et agréée par le maire, soit enfin, en cas de secours en nature ou de fractionnement de la mensualité, au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance.

Le paiement direct à l'assisté ne comporte pas d'autres explications que celles qui seront ci-après développées à l'occasion des conditions matérielles de remise de l'allocation mensuelle.

L'allocation peut être payée à une personne désignée par l'assisté et agréée par le maire [2] ; ce mode qui constitue une sorte de mandat permanent est prévu pour le cas de placement familial, mais bien entendu en dehors du placement moyennant pension, car alors l'allocation mensuelle se trouve remplacée par le prix convenu entre l'administration et la personne qui se charge d'entretenir l'assisté.

L'agrément du maire a été exigé pour donner des garanties

1. Séance du 9 juin 1903.

2. Le paiement des arrérages de la pension d'assistance ne doit pas s'effectuer à l'étranger. Si donc le départ d'un pensionnaire pour l'étranger n'a point comme conséquence nécessaire sa radiation immédiate de la liste, il y a lieu tout au moins de suspendre à son égard le paiement des mensualités (Sol. min. int., *Seine*, 14 août 1907).

de moralité et de probité[1]. Il s'agit du maire de la résidence du bénéficiaire. Le texte voté par la Chambre des députés le disait formellement. Si les mots « de sa résidence » ont disparu du texte définitif, c'est qu'un doute ne pouvait guère naître à ce sujet.

Enfin, si l'allocation est convertie en secours en nature ou si la mensualité est fractionnée, c'est le receveur du bureau de bienfaisance (ou d'assistance) qui percevra le montant de l'allocation mensuelle, sauf remise ultérieure au fournisseur de la prestation en nature ou à l'assisté lui-même par acomptes successifs.

Après avoir ainsi indiqué de façon générale les conditions de paiement des allocations mensuelles, l'article 21 renvoie à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les règles de comptabilité à appliquer au service : ce règlement a fait l'objet du décret du 16 avril 1906 [2]. Il n'y a à en retenir ici que les dispositions spéciales aux allocations mensuelles.

Le service d'assistance institué par la loi de 1905 étant un service départemental, les allocations mensuelles sont mandatées par le préfet au nom du receveur du bureau de bienfaisance ou, à défaut du bureau de bienfaisance, au nom du receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les ayants droit[3]. Il est ainsi délivré, chaque mois par le préfet, sur le budget départemental, un mandat comprenant la totalité

1. MM. Cachet, Fabien Cesbron et Prache avaient demandé la suppression de la nécessité de l'agrément par le maire : l'intéressé, disaient-ils, doit être libre de faire toucher sa pension par qui il veut. MM. Bienvenu-Martin et Millerand ont répondu que ce contrôle était indispensable pour exiger de la part des tiers interposés les conditions élémentaires de probité et de moralité ; qu'en outre, supprimer cette disposition, ce serait, sous une forme indirecte, autoriser la saisie de l'allocation mensuelle.

2. Ce décret a été modifié (art. 7) par le décret du 22 novembre 1907 et commenté par les circulaires ministérielles des 18 août, 26 décembre 1906 et 9 août 1907 (intérieur) et des 31 décembre 1906 et 25 juillet 1907 (finances).

3. Art. 6 du décret du 16 avril 1906. — Cf. art. 119 et suivants du décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale. — Le mandat pourrait-il être adressé au receveur de l'hospice, qui assurerait le paiement des allocations mensuelles ? La négative s'impose en présence des termes formels du décret de 1906 (Déc. min. int., *Nord*, 16 mars 1907).

des allocations mensuelles pour le mois écoulé [1] : ce mandat devrait, en principe, être émis pour chaque commune; mais en vue de simplifier le travail d'ordonnancement, il a été admis qu'on pourrait adopter dans la circonstance un mandat de paiement collectif, c'est-à-dire comprendre dans un mandat unique les avances mensuelles afférentes à l'ensemble des bureaux de bienfaisance ou des bureaux d'assistance dont les opérations sont effectuées par un même comptable [2].

Le mandat émis est accompagné d'un état arrêté par le préfet. Cet état dressé en minute par la préfecture et qui doit donner, avec un numéro d'ordre, le nom des assistés et la somme revenant à chacun d'eux, devait être, d'après les instructions primitives, établi en triple expédition. L'une de ces expéditions, transmise au trésorier général avec le bordereau d'émission, était conservée par le comptable pour être rattachée ultérieurement au mandat d'avance acquitté; la deuxième expédition devait être adressée avec le mandat au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance; quant à la troisième expédition, elle aurait été également envoyée par la préfecture à l'ordonnateur, afin de lui permettre d'effectuer la délivrance des bons [3].

Mais, dans un but de simplification, il a été décidé [4] que le préfet n'aurait à dresser qu'une seule expédition de l'état des allocations mensuelles. Cette expédition sera transmise par les soins du préfet à l'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance auquel incombe le visa des bons et qui la transmettra au receveur chargé du paiement de ces bons.

---

1. Le receveur touche le montant de ce mandat à la caisse soit de la recette des finances, soit de la perception. Si le receveur est en même temps percepteur, il quittance le mandat et le comprend au nombre des pièces de dépenses acquittées pour le compte du trésorier général.

Le comptable (percepteur ou receveur spécial) fait recette du mandat à son journal à souche, au titre du bureau de bienfaisance ou d'assistance, et annexe au mandat sa quittance à souche (Circ. min. fin., 25 juillet 1907).

2. Circ. min. int., 25 avril 1907, concertée avec min. fin.

3. Circ. min. int., 18 août 1906; Circ. min. fin., 31 décembre 1906 et 25 juillet 1907.

4. Circ. min. fin., 25 juillet 1907; Circ. min. int., 9 août 1907.

Cet état sera ensuite renvoyé par ce dernier comptable avec les bons acquittés au trésorier-payeur général. Le comptable départemental ne recevra dès lors pas, à l'appui du mandat d'avance, une expédition de cet état qui ne sera ainsi dressé qu'en simple expédition.

Chaque mois il est remis à l'assisté par le bureau de bienfaisance, ou, à défaut du bureau de bienfaisance, par le bureau d'assistance, un bon visé par un de ses membres et sur la remise duquel l'allocation est payée par le comptable après signature, pour acquit, par la partie prenante. Les commissions administratives du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance désignent, avec l'approbation du préfet, celui ou ceux de leurs membres qui seront chargés du visa des bons ([1]). Si l'allocation mensuelle doit être payée par fractions, il est délivré autant de bons qu'il doit être effectué de paiements.

Les allocations mensuelles sont ainsi payables par le receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance sur la production des bons nominatifs ([2]) délivrés par l'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou d'assistance. Avant d'examiner la formule du bon et les conditions matérielles du paiement, il convient de présenter sur l'intervention du receveur et de l'ordonnateur (ou de l'administrateur désigné à cet effet) du bureau de bienfaisance ou d'assistance une double remarque, tenant à ce fait que la caisse départementale n'entre pas en relations directes avec les assistés :

a) Les receveurs des bureaux de bienfaisance ou des bureaux d'assistance interviennent à titre d'intermédiaires pour le paiement des allocations mensuelles, ce sont de véritables régisseurs ; ces receveurs doivent par suite justifier selon la règle

---

1. Décret du 14 avril 1906, article 7, modifié par décret du 22 novembre 1907. Circ. min. int. du 10 mars 1908.

2. Le nom soit du titulaire de l'allocation mensuelle, soit de la personne qui a fourni à l'assisté des prestations en nature, devra toujours être indiqué sur le bon remis à l'assisté. En aucun cas, le nom ne devra être laissé en blanc. L'ordonnateur du bureau devra donc avoir soin de porter sur le bon le nom de l'assisté si le paiement de l'allocation mensuelle doit avoir lieu en argent à son profit, ou bien le nom de la personne appelée à fournir les prestations en nature d'après la décision intervenue (Circ. min. int., 26 décembre 1906).

normale de l'emploi des fonds mis à leur disposition et restituer au département les fonds non utilisés ; par suite encore, les allocations mensuelles ne sauraient constituer une dépense budgétaire du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance, dès lors, la recette correspondant à la somme mandatée au nom du receveur, ainsi que le paiement des allocations aux assistés, doivent figurer aux services hors budget dans la comptabilité du receveur [1].

b) Les ordonnateurs ou les administrateurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance qui, en vertu des décrets des 14 avril 1906 et 22 novembre 1907, interviennent à leur tour dans le paiement des allocations mensuelles sont les représentants d'administration dont la loi de 1905 n'avait pas prévu le concours, si ce n'est par des subventions ou des versements de sommes provenant de libéralités ayant pour affectation l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Cette particularité est à signaler [2], non pas parce qu'elle peut soulever, au point de vue de sa correction, une contestation quelconque, mais parce qu'elle atteste le caractère essentiellement charitable du service, en faisant intervenir l'administration qui a la représentation des pauvres dans la commune et qui peut, en certains cas, n'avoir en rien contribué à la dépense.

Cette double précision exposée, voici comment s'effectuera la remise matérielle de l'allocation.

Le titre de paiement, pour l'ayant droit, est un bon détaché d'un carnet à souche. L'ordonnateur [3] du bureau de bienfai-

---

1. Circ. min. int., 18 août 1906.

2. *Bulletin annoté des lois et décrets*, 1906, p. 155, note 1.

3. La question a été posée de savoir quel doit être l'ordonnateur des dépenses pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, dans une commune où le bureau d'assistance n'a pas de budget. — Il y a lieu de remarquer que, même en l'absence de budget propre, les bureaux d'assistance doivent avoir un ordonnateur, comme les bureaux de bienfaisance : il convient donc d'appeler les commissions administratives des bureaux d'assistance à désigner un des membres pour remplir les fonctions d'ordonnateur (Décret du 7 floréal an XIII, art. 7 ; Décret du 31 mai 1862, art. 555). — Sol. min. int., *Ille-et-Vilaine*, 24 avril 1907. La question offre moins d'intérêt depuis que le décret du 22 novembre 1907 a modifié l'article 7 du décret de 1906 et n'exige plus que les bons soient nécessairement visés par l'ordonnateur : le visa d'un administrateur délégué du bureau de bienfaisance ou d'assistance suffit désormais.

sance ou d'assistance, qui peut être suppléé dans cette attribution par un administrateur du bureau[1], vise le bon et le remet à l'assisté, qui le présente à la caisse du comptable de sa résidence et en touche le montant. C'est le cas le plus simple, mais la remise matérielle de l'allocation peut recevoir des modalités diverses qui doivent être notées.

La formule du bon, qui comporte l'indication du département, de la commune, du bureau de bienfaisance ou d'assistance et le numéro d'ordre sous lequel le bénéficiaire figure à l'état dressé par le préfet, est disposée de manière à pouvoir être utilisée pour les allocations en numéraire payées directement à l'assisté ou à un tiers, en représentation de la valeur de prestations fournies en nature, et aussi bien pour un paiement mensuel unique que pour un paiement fractionné par acomptes.

Si l'allocation mensuelle doit être payée par fractions, il est délivré autant de bons qu'il doit être effectué de paiements.

L'ordonnateur du bureau qui sera chargé de l'établir remplira donc, suivant les cas, la partie du libellé qui s'appliquera à l'assisté auquel le bon est destiné. La formule est complétée par les indications relatives à l'acquit et au cas où celui-ci ne pourrait être donné dans la forme réglementaire par la mention que prévoit l'article 3 du décret du 18 messidor an II, pour les paiements effectués en présence de témoins[2].

Le paiement doit avoir lieu à terme échu (Décret du 14 avril 1906, art. 9) ; il ne peut donc être effectué au plus tôt que le 1er du mois qui suit celui pour lequel le bon est délivré. Si le 1er n'est pas un jour ouvrable, le paiement est remis au lendemain. Ces règles sont applicables au premier acompte lorsque les allocations sont payables par fractions; les autres acomptes

1. Décret du 22 novembre 1907, qui complète le premier paragraphe de l'article 7 du décret du 14 avril 1906 par les dispositions suivantes :

« Chaque mois, il est remis à l'assisté par le bureau de bienfaisance ou, à son défaut, par le bureau d'assistance, un bon visé par un de ses membres, et sur la remise duquel l'allocation est payée par le comptable, après signature pour acquit par la partie prenante.

« Les commissions administratives du bureau de bienfaisance désignent, avec l'approbation du préfet, celui ou ceux de leurs membres qui seront chargés du visa des bons. »

2. Circ. min. int., 18 août 1906.

afférents au même mois doivent être payés dès que les bons sont présentés au comptable (1).

Comme l'indique une note imprimée sur le bon, la quittance est exempte de timbre, par application de l'article 38 de la loi de 1905.

Pour éviter à l'assisté des déplacements onéreux et que son état eût souvent rendus impossibles, la loi de 1905 (art. 21) porte que l'allocation sera payée au lieu de résidence de l'intéressé.

En principe, c'est l'assisté qui touche lui-même l'allocation ; c'est le cas le plus fréquent ; il n'exclut pas la possibilité de percevoir par les mains d'un mandataire, comme on l'admettait déjà sous le régime de l'assistance facultative (pensions de vieillesse et d'invalidité des lois de 1897 et de 1902).

Tout vieillard, infirme ou incurable, a le droit de donner à un tiers procuration de toucher pour son compte les bons d'assistance. Cette procuration est permanente et produit ses effets jusqu'à révocation. Elle est établie, en double exemplaire, dans les conditions indiquées par la circulaire du 25 septembre 1901, paragraphe 11, mais elle est affranchie du timbre conformément à l'article 38 de la loi de 1905. La signature du mandant et celle du mandataire doivent être légalisées par le maire (2). Les deux exemplaires de la procuration ainsi légalisée sont transmis, avant paiement, au trésorier général : le primata est conservé par ce chef de service pour être joint à l'appui du mandat d'avance; le duplicata est renvoyé revêtu d'une mention de référence et restitué au mandataire. Ce dernier est tenu de le représenter à chaque paiement, de manière que le receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance puisse contrôler l'authenticité de la signature et reproduire sur les bons payés la mention de référence. Si l'assisté ne peut ou ne sait signer, la procuration en double exemplaire est dressée par le maire, en présence de deux témoins.

---

1. Circ. min. fin., 25 juillet 1907.
2. Circ. min. int., 1er août 1901.

Lorsque le paiement est fait sur procuration, le mandataire n'a pas à produire un certificat de vie de l'assisté. L'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou d'assistance devant, en effet, s'assurer de l'existence des assistés avant de délivrer les bons, la production de ces bons peut être considérée comme tenant lieu de certificat de vie. Toutefois, si le comptable découvrait une fraude, il devrait surseoir au paiement et en référer sans retard au receveur des finances (1).

Si l'assisté n'habite pas dans la commune où réside le comptable chargé du paiement, il peut faire parvenir directement à ce dernier le bon acquitté, et les fonds sont adressés par la poste (2).

Cette disposition n'accorde pas aux assistés plus de droits qu'ils n'en tiennent de la loi. Or, aux termes de la loi, les assistés n'ont qu'un droit : celui d'être payés au lieu de leur résidence (art. 21 de la loi du 14 juillet 1905). Pour les assistés habitant dans la commune où réside le comptable, le paiement ne doit donc *jamais* être effectué par la poste : en pareil cas, les titulaires des bons doivent se présenter personnellement à la caisse du comptable ou donner procuration à des tiers comme il est expliqué plus haut (3).

Quant aux assistés qui habitent en dehors de la commune où réside le comptable chargé du paiement, ils peuvent, si ce comptable est un receveur spécial, réclamer l'envoi des fonds par la poste : tel est le cas spécialement prévu par l'article 8 du décret du 14 avril 1906. Mais lorsque le receveur est en même temps percepteur, il est tenu en principe de se rendre

1. Circ. min. fin., 25 juillet 1907. — Pour faciliter l'établissement des procurations, il est donné à la suite de cette circulaire un modèle pouvant servir aux assistés en état, ou non, de signer (modèle n° 1). Les bureaux de bienfaisance ou d'assistance, ainsi que les municipalités, pourront se procurer des imprimés conformes à ce modèle et en remettre gratuitement aux assistés qui seraient dans l'impossibilité de se présenter personnellement à la caisse du comptable chargé du paiement.

2. Article 8 du décret du 14 avril 1906.

3. Circ. min. fin., 25 juillet 1907. — C'est donc à tort qu'une assemblée départementale étendrait la possibilité du paiement par la poste aux cas où l'assisté habitant la commune ne peut se déplacer (délibération du conseil général de l'Orne, 22 août 1906).

tous les mois dans les différentes communes de sa réunion, et les assistés doivent être payés le jour de cette tournée, à moins qu'ils ne préfèrent présenter, par eux-mêmes ou par mandataire, les bons à l'encaissement au siège de la perception. Par conséquent, les percepteurs ne peuvent effectuer le paiement par la poste que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque l'assisté habite en dehors des limites de la perception, ou encore lorsque les autorités compétentes ont accordé une dispense régulière de tournées.

Lorsqu'un assisté se trouve dans les conditions exigées pour demander l'envoi de son allocation par la poste et qu'il entend user de cette faculté, il doit faire parvenir au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance chargé du paiement, le bon portant : 1° son acquit; 2° la certification de sa signature par le maire de sa résidence. S'il ne peut ou ne sait signer, il demande au maire de sa résidence d'apposer sur le bon, à la place réservée à la quittance, une déclaration indiquant que « l'assisté désire recevoir les fonds par la poste ». Cette déclaration vaut provisoirement quittance au regard du comptable.

Les envois de fonds par la poste sont effectués au moyen de *mandats-cartes* (1).

Les mandats-cartes pour paiement de bons d'assistance ne peuvent être payés par l'administration des postes qu'aux destinataires eux-mêmes ou à leurs mandataires, ***à l'exclusion de leurs héritiers ou de toute autre personne***. En outre, ils ne doivent être conservés en instance au bureau destinataire que pendant un délai de cinq jours. Si, à l'expiration de ce délai, ils n'ont pu être payés aux destinataires eux-mêmes ou à leurs mandataires, ils sont renvoyés au bureau d'origine pour être remboursés au percepteur ou receveur expéditeur.

Les règles ci-dessus s'appliquent au paiement d'allocations mensuelles afférentes aux assistés n'habitant pas dans la com-

---

1. Ces mandats-cartes sont émis dans des conditions spéciales, précisées par la circulaire du ministère des finances du 25 juillet 1907, et concertées avec l'administration des postes.

mune où réside le comptable chargé du paiement, mais habitant dans le département dè leur domicile de secours, c'est-à-dire dans le département au service duquel ils appartiennent comme ayants droit de la loi de 1905.

Le paiement des allocations mensuelles à l'aide de bons et par les soins des receveurs des bureaux de bienfaisance ou des receveurs des bureaux d'assistance ne pourra avoir lieu, en effet, que pour les assistés résidant dans le département. Le paiement de ces allocations aux assistés résidant dans un autre département devra s'effectuer par voie de mandat individuel délivré au profit de l'assisté, et dont l'acquittement sera assuré dans les conditions prévues par le paragraphe 78 de l'Instruction générale du 13 juillet 1893 sur la comptabilité départementale [1].

Les bons peuvent être présentés au paiement pendant les deux mois qui suivent celui pour lequel ils sont émis. Passé ce délai, les bons sont considérés comme annulés, sauf aux intéressés à obtenir de la préfecture un nouvel ordonnancement et la délivrance d'un mandat individuel. Sont également considérés comme annulés les bons non encore payés au moment du décès des personnes auxquelles ils ont été délivrés. Le montant de tous les bons non payés est reversé au département.

Les allocations mensuelles sont incessibles et insaisissables pour la totalité : les comptables doivent donc refuser de recevoir les oppositions qui leur seraient signifiées.

Mais ils devraient recevoir les oppositions qui seraient motivées par la perte ou le vol d'un bon et qui seraient signifiées à la requête du titulaire de ce bon. Tant que le délai de deux mois assigné pour le paiement n'est pas expiré, la partie dont le bon est adiré peut obtenir le paiement de l'allocation sur la production d'un duplicata délivré par l'ordonnateur au vu d'un certificat de non-paiement signé par le receveur. Passé le délai

---

1. Circ. min. int., 26 décembre 1906

de deux mois, l'allocation ne peut plus être payée que sur la production d'un mandat individuel délivré par le préfet.

Dans tous les cas où il est délivré des mandats individuels, ces mandats sont payables, sur le *Vu bon à payer* du trésorier général, par les percepteurs, mais non par les receveurs spéciaux des bureaux de bienfaisance et d'assistance [1].

La jouissance de l'allocation mensuelle, qui est une créance alimentaire, prend fin au décès de l'ayant droit [2]. Aux termes de l'article 11 du décret du 14 avril 1906, « les arrérages de l'allocation mensuelle sont dus jusqu'au jour du décès des assistés ».

Pour l'attribution du prorata qui est liquidé en conformité de cette disposition et qui comprend le jour inclus du décès, il convient de distinguer trois cas différents :

1° Les bons des mois précédents ont été délivrés au profit d'un tiers chez lequel l'assisté est resté placé jusqu'à son décès ou qui lui a fourni jusqu'à cette date des prestations en nature. Dans ce cas, le prorata doit revenir au même bénéficiaire que pendant la vie de l'assisté;

2° L'assisté décédé était bénéficiaire direct des bons d'assistance; mais, dans sa dernière maladie, il a reçu d'un tiers des prestations en nature (nourriture, logement, soins, etc.). En pareille occurrence, le bureau de bienfaisance ou d'assistance peut, par application de l'article 21, § 2, de la loi du 14 juillet 1905, décider que ce tiers bénéficiera du prorata;

3° L'assisté n'a pas reçu de prestations en nature dans les derniers jours de son existence. Le prorata revient alors théoriquement à ses héritiers. Mais il importe de remarquer que l'exercice du droit des héritiers se trouve paralysé par l'action récursoire accordée aux collectivités intéressées sur les biens dépendant de la succession de l'assisté (art. 5 de la loi, voir

1. Circ. min. fin., 25 juillet 1907.
2. Le maire doit donner avis au préfet, dans un délai de cinq jours, des décès des assistés qui habitent la commune et qui jouissent d'une allocation mensuelle ou bénéficient d'un placement familial (art. 10 du décret du 14 avril 1906).

supra, p. 121). En fait, il n'y aura donc jamais lieu de mandater le prorata de l'allocation mensuelle au profit des héritiers de l'assisté. Au cas improbable où les héritiers n'accepteraient pas cette fin de non-recevoir et intenteraient une action en justice, les collectivités intéressées n'auraient qu'à opposer l'exception tirée de l'article 5 de la loi de 1905 et, au besoin, des articles 1289 et 1290 du Code civil. Il reste toutefois entendu que si les héritiers n'ont pas, en cette qualité, la faculté de demander le mandatement du prorata, ils peuvent, lorsqu'ils ont fourni des prestations en nature à l'assisté jusqu'au jour de son décès et qu'ils ne sont pas tenus de la dette alimentaire, solliciter, en leur nom personnel, l'attribution du prorata (1).

Dans le cas où le prorata est réclamé par une personne ayant fourni des prestations à l'assisté, il ne peut être payé que sur mandat individuel délivré par le préfet, au vu d'une délibération de la commission administrative du bureau de bienfaisance ou d'assistance indiquant le nom du tiers qui a fourni des prestations en nature et qui doit bénéficier du prorata. A cette délibération est jointe une expédition de l'acte de décès de l'assisté, sur papier non timbré (art. 38 de la loi de 1905). Ces deux pièces sont annexées au mandat et suffisent à justifier l'attribution du prorata sans qu'il y ait jamais lieu de produire un mémoire des prestations fournies. Le mandat est payable par les percepteurs, sur le *Vu bon à payer* du trésorier général, suivant la règle adoptée pour tous les mandats individuels.

S'il s'agit du décès, non plus de l'assisté, mais de la per-

1. Si les héritiers tenus de la dette alimentaire sont eux-mêmes indigents, doivent-ils être considérés comme des tiers ayant fourni des prestations et bénéficier du prorata de l'allocation ? — Il y a lieu de penser que, par l'expression *tenus de la dette alimentaire*, la circulaire du 25 juillet 1907 a entendu désigner non pas indistinctement toutes les personnes qui, aux termes du Code civil, doivent des aliments, mais celles-là seules qui seraient tenues en fait de les fournir. Or, puisque, suivant l'article 208, « les aliments ne sont accordés que dans la proportion de la fortune de celui qui les doit », et que par hypothèse on a affaire ici à des indigents, les héritiers dans l'espèce ne peuvent être regardés comme tenus de la dette alimentaire. — On aurait peine à s'expliquer d'ailleurs qu'une situation moins favorable fût faite aux parents les plus proches, aux enfants par exemple, s'ils sont eux-mêmes indigents, qu'à des héritiers collatéraux (Sol. min. int., *Sarthe*, 19 novembre 1907).

sonne chez laquelle l'assisté est placé familialement ou qui lui fournit des prestations en nature, les héritiers de cette personne peuvent réclamer le prorata de l'allocation couru jusqu'au jour du décès du *de cujus*. Cette attribution est faite, comme dans le cas précédent, au moyen d'un mandat individuel délivré par le préfet au vu d'une délibération de la commission administrative ainsi que d'une expédition de l'acte de décès. Le mandat, auquel sont jointes ces deux pièces, est libellé au nom de *Les héritiers de N...* (nom du *de cujus*). Ces derniers peuvent justifier de leurs droits par un simple certificat d'hérédité dressé par le maire. Ce certificat ainsi que l'acte de décès sont dispensés du timbre, par application de l'article 38 de la loi de 1905.

Toutes les règles qui viennent d'être exposées pour le mandatement et le paiement des prorata s'appliquent aux bons qui auraient été délivrés, mais n'auraient pas été touchés avant le décès des titulaires. Si, par exemple, un assisté vient à décéder le 5 septembre, sans avoir touché le bon délivré pour le mois d'août, le comptable ne peut plus payer ce bon dont le montant doit être reversé au trésorier général et il appartient aux intéressés de solliciter, s'il y a lieu, la délivrance d'un mandat individuel comprenant le montant du bon du mois d'août et le prorata des cinq jours de septembre [1].

Le bon d'allocation mensuelle est un véritable titre de créance dont le montant peut être employé par l'ayant droit au mieux de ses intérêts.

L'assisté peut donc quitter, au cas où il l'habite, la commune de son domicile de secours pour résider dans une autre commune : il peut y avoir avantage, si le taux du domicile de secours, dont il continuera à lui être fait application, est supérieur au taux de la commune de la résidence.

Pourrait-il, au lieu de demeurer chez lui, se placer de lui-

1. Circ. min. fin., 25 juillet 1907, et min. int., 9 août 1907.

même dans un établissement hospitalier, dans un établissement quelconque (des Petites-Sœurs des pauvres, par exemple), non désigné par le conseil général pour recevoir les hospitalisés de la loi de 1905? L'affirmative semble pouvoir être admise. Il est en effet loisible au titulaire de la pension à domicile d'en faire tel emploi qu'il juge le plus utile : réserve faite bien entendu du droit qui appartient au conseil municipal d'apprécier si un vieillard, qu'il a jugé devoir être assisté à domicile, peut se faire hospitaliser en dehors des formes et conditions fixées tant par la loi que par le règlement départemental et si l'allocation mensuelle doit être maintenue.

ART. 22

Lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou lorsque l'hospice existant est insuffisant, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés choisis par le conseil municipal sur la liste dressée par le conseil général, conformément à l'article suivant, soit enfin chez des particuliers.

Pour les assistés ayant un domicile de secours communal, — et c'est de ceux-là seuls que traite expressément l'article 22 — l'assistance à domicile sous forme d'allocation mensuelle est la règle, les autres modes d'assistance sont exceptionnels, et, en outre, l'ayant droit ne peut être hospitalisé ou ne peut être appelé à bénéficier du placement familial que s'il y consent (voir *supra*, art. 19).

Le consentement de l'ayant droit étant supposé acquis à l'hospitalisation ou au placement familial, soit au mode d'assistance qui a été jugé devoir le mieux lui convenir, il reste à désigner l'hospice ou à choisir la famille où il sera placé.

Ce droit appartient au conseil municipal, dans le cas d'hospitalisation, sous cette réserve (tenant au caractère départemen-

tal du service) que le choix de l'établissement hospitalier ne peut porter que sur un des hospices publics ou privés [1] compris sur la liste dressée par le conseil général (art. 23) — Ce droit a été dévolu au préfet dans le cas de placement familial ou d'assistance procurée sous forme de logis seulement.

Dans l'hypothèse d'hospitalisation, le cas le plus simple est celui où le conseil municipal s'adresse à l'hospice existant dans la commune.

Suivant la remarque de M. Bienvenu-Martin, rapporteur de la commission de la Chambre des députés, il va de soi que si la commune est pourvue d'un hospice, elle aura le droit d'y placer, dans la mesure où les circonstances le permettront, les assistés qui ont acquis chez elle le domicile de secours. Les hospices communaux sont par leur destination, et le plus souvent par suite des clauses particulières de leur acte de fondation, affectés aux indigents de la commune. Ces indigents ont un droit de priorité sur ceux qui appartiennent à d'autres communes : il est juste que les vieillards ou infirmes qui sont hospitalisés soient éloignés le moins possible de leur domicile et de leurs relations habituelles. On verra que l'article 31 oblige les hospices à les recueillir gratuitement dans la mesure où leurs ressources le permettent; en cas d'insuffisance de leurs ressources, ils n'en doivent pas moins recevoir, autant qu'ils disposent de locaux et de lits, dans les conditions nécessaires d'hygiène, tous les autres indigents de la commune à l'égard desquels le conseil municipal en a ainsi décidé (art. 8); mais, pour ceux-ci, il devra être payé un prix de journée fixé ainsi qu'il est dit à l'article 23.

Grätuite ou non, l'hospitalisation dans l'hospice communal est de droit pour les vieillards et infirmes ayant le domicile de

1. L'article 24 dispose que « le conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables... ». La circulaire du 16 avril 1906 prescrit qu'avant de traiter avec un établissement privé, la municipalité devra s'assurer qu'on est bien dans le cas d'insuffisance prévu par l'article 24 et s'en informer auprès de l'administration préfectorale

secours dans la commune. De ce fait légal nouveau, le droit de prononcer les admissions échappe aux commissions administratives, du moins à l'égard des indigents dont l'entretien incombera au nouveau service (1).

Quand la commune sera dépourvue d'hospice, ou lorsque les ressources matérielles d'installation seront inférieures aux besoins, ce qui sera déterminé par le tableau dressé en exécution de la circulaire du 29 juillet 1905, les assistés ayant le domicile de secours communal, désignés pour l'hospitalisation, seront placés par la municipalité dans un hospice ou hôpital-hospice public, ou dans un établissement privé compris sur la liste que le conseil général aura dressée conformément à l'article 23.

C'est le conseil municipal qui choisit, sans être tenu de placer l'ayant droit dans tel établissement plutôt que dans tel autre. Il n'y a pas ici de circonscription hospitalière, comme pour l'application de la loi du 15 juillet 1893 : en matière d'assistance médicale, toute commune est rattachée par le conseil général à un ou plusieurs hôpitaux les plus voisins ; dans ce système la commune n'a pas la liberté de choisir l'établissement où seront traités ses malades ; elle est tenue de les diriger sur l'hôpital auquel elle a été rattachée par le conseil général (2).

La loi de 1905 n'étend pas ces dispositions à l'hospitalisation des vieillards et des infirmes. Le conseil général n'a pas à arrêter de circonscription hospitalière, même embrassant un arrondissement tout entier (3). Le choix du conseil municipal est libre. Il n'y avait pas d'ailleurs les mêmes raisons que pour les malades à limiter la liberté des communes. Les transports sont plus faciles et l'urgence de l'admission est moindre (4).

---

1. Cf. règlement-modèle de service intérieur des hospices et hôpitaux, annexé à la circulaire du ministère de l'intérieur du 15 décembre 1899 (art. 37 et 38).

2. *L'Assist. méd. grat.*, 2e édition, p. 107 et suiv.

3. Décis. min. int., *Savoie*, janvier 1907.

4. Ces considérations sont développées dans le rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés. — Le système des circonscriptions hospitalières se comprend pour les malades ; car il importe que la commune sache d'avance où elle pourra les envoyer avec la certitude qu'ils y seront reçus et éviter des retards qui pourraient être funestes aux malades. L'état

Le choix de la municipalité pourra être dicté par des considérations d'économie ; mais il devra l'être surtout par l'intérêt de l'assisté. Les familles pourront être entendues sur la désignation de l'établissement ; il y aura même obligation morale de les consulter toutes les fois quelles s'engageront à contribuer aux frais de l'hospitalisation (1).

Avant d'envoyer un assisté à l'hospice de son choix, l'administration municipale devra s'assurer que l'hospice est disposé à recevoir le nouveau pensionnaire. Autrement, on exposerait le malheureux à des déplacements qui risqueraient d'être inutiles ; on s'exposerait aussi à des dépenses de transport faites en pure perte. Le moyen le plus pratique d'éviter ces inconvénients est que les maires recourent à l'intermédiaire de la préfecture (2) où l'on devra toujours connaître les disponibilités des établissements compris sur la liste dressée par le conseil général, les seuls où, aux termes de la loi, puissent être placés les pensionnaires du nouveau service.

Le choix d'un hospice n'aura jamais un caractère définitif ; si un vieillard a dû, faute de place dans l'établissement le plus voisin, être envoyé dans un hospice éloigné, rien ne s'opposera à ce qu'il soit ultérieurement rapproché de sa résidence ou de sa famille. De même, si un individu a été placé dans l'hospice d'une commune où l'on croyait qu'il avait son domicile de secours, et qu'il soit ensuite reconnu avoir son domicile dans une autre commune, le maire de celle-ci aura la faculté de le changer d'établissement.

---

de ceux-ci exige que l'on réduise autant que possible les déplacements que nécessite leur transport à l'hôpital. En d'autres termes, il faut les conduire au lieu le plus voisin. Ni l'une ni l'autre de ces considérations ne peut être invoquée quand il s'agit des vieillards et des infirmes. Il importe peu qu'ils soient placés dans tel ou tel hospice, pourvu qu'ils soient placés dans des conditions convenables. Il n'y a donc pas de motif sérieux pour imposer aux administrations municipales un établissement plutôt qu'un autre et il y en a, au contraire, pour leur laisser toute latitude de désigner celui qui leur agréera le mieux, qu'il soit public ou privé ; par exemple, des raisons d'économie, des facilités plus grandes de transport, des convenances de famille, etc.

1. Rapport de M. Bienvenu-Martin. Réponse de M. Bienvenu-Martin à une question de M. J. Auffray (séance de la Chambre des députés du 11 juin 1903). Circulaire du 16 avril 1906.

2. Cette façon de procéder est prévue expressément par le règlement départemental d'Ille-et-Vilaine, article 16.

En cas d'insuffisance des hospices publics, le conseil général désigne (art. 24) les établissements privés qui pourront recevoir les ayants droit de la loi de 1905.

L'administration municipale choisira parmi ces établissements privés celui où elle croira devoir placer l'assisté. Mais ce choix ne pourra s'exercer, d'après les instructions ministérielles du 16 avril 1906, que si l'insuffisance des hospices publics est établie, ce dont la municipalité aura à s'assurer auprès de la préfecture.

De plus, le traité particulier qui intervient entre l'hospice privé et la commune doit être conforme aux dispositions essentielles déterminées par le conseil général, pour les conditions générales de placement dans les établissements privés.

Le traité est soumis au visa du préfet, qui vérifie si les prescriptions ci-dessus rappelées ont été observées.

Mais le traité particulier passé par la municipalité pour le placement de l'hospitalisé n'a pas à être approuvé par le conseil général (voir *infra,* art. 24).

Il semblerait que, par analogie avec les règles admises en matière d'hospitalisation, le conseil municipal dût être aussi appelé à désigner la famille où, dans le cas de placement familial, sera mis un assisté ayant le domicile de secours communal.

Mais l'article 22 ne précise pas ce point; la circulaire interprétative du 16 avril 1906 conclut de ce silence que, le service étant départemental et le placement pouvant s'effectuer en dehors de la commune de la résidence, le soin de passer le contrat incombe au préfet, comme cela existe pour les enfants assistés. Même solution en ce qui concerne le placement des assistés ayant le domicile de secours communal dans des établissements publics ou privés où le logis seulement est assuré.

C'est ce qu'indique expressément l'article 3 du projet de règlement départemental élaboré par les 2e et 3e sections

réunies du conseil supérieur de l'assistance publique et adopté par la plupart des conseils généraux [1].

Les pouvoirs du conseil municipal sont en somme assez limités, quant à l'exécution effective de ses décisions touchant le mode d'assistance (hospitalisation, placement familial, logis seulement) qui doit être appliqué aux ayants droit ayant le domicile de secours communal.

Il va de soi que l'intervention du conseil municipal prévue par l'article 22 pour la désignation de l'hospice n'aurait aucune raison d'être quand il s'agira d'assistés dépourvus de domicile de secours communal. Sur une question de M. Lemire, il a été expliqué à la Chambre des députés (séance du 11 juin 1903) que le choix de l'hospice où serait placé un vieillard infirme ou incurable ayant le domicile de secours départemental appartiendrait au préfet comme acte d'exécution, sous la seule réserve que le choix porte sur un des établissements compris sur la liste dressée par le conseil général et, bien entendu, que la commission départementale ait décidé que l'ayant droit serait hospitalisé.

Quant aux assistés sans domicile de secours, il appartient au ministre de l'intérieur de désigner les établissements où ils seront envoyés. Ce choix est arrêté sur la proposition du préfet du département de la résidence et après avis de la commission centrale, laquelle peut d'ailleurs émettre un avis concluant simplement à l'hospitalisation et laissant à l'administration le soin de désigner l'hospice.

Art. 23

Le conseil général désigne les hospices et les hôpitaux-hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile.

---

1. Cet article 3 est ainsi conçu : « Le préfet passe les traités conclus avec les particuliers qui reçoivent les assistés en placement familial et avec les établissements publics ou privés où le logement seulement est assuré à l'assisté, indépendamment d'une autre forme d'assistance. »

Le nombre des lits à leur affecter dans ces établissements est fixé, chaque année, par le préfet, les commissions administratives entendues.

Le prix de journée est réglé par le préfet, sur la proposition des commissions administratives et après avis du conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Il est revisé tous les cinq ans.

Au cas où l'hospitalisé dispose de certaines ressources, le prix de journée est dû par la commune, le département ou l'État qui réalisent à leur profit le montant des déductions prévues à l'article 20.

Quelle que soit l'autorité qui, suivant le domicile de secours des assistés (conseil municipal, préfet, ministre de l'intérieur), désigne l'établissement hospitalier de placement, son choix ne peut porter, comme il vient d'être indiqué sous l'article 22, que sur un des hospices ou hôpitaux-hospices publics compris sur la liste dressée dans chaque département par le conseil général. C'est là une conséquence de l'organisation départementale du service ; et ce caractère est nettement accusé par l'article 23, qui comporte en ses quatre paragraphes l'examen des questions ci-après :

I. — Désignation des hospices (par le conseil général);
II. — Fixation du nombre des lits (par le préfet);
III. — Règlement du prix de journée (par le préfet);
IV. — Règles spéciales applicables aux hospitalisés disposant de quelques ressources.

I. — *Désignation des hospices publics.* — La désignation par le conseil général, qui règle ainsi (comme l'article 6 lui en donne le droit) un des points d'organisation et de fonctionnement du service, implique pour les hospices et hôpitaux-hospices l'obligation de recevoir et d'entretenir les ayants

droit de la loi de 1905, qui leur sont adressés en exécution de cette loi (1).

Bien que le premier paragraphe de l'article 23 ne le dise pas expressément comme le fait le deuxième (au cas de fixation du nombre des lits), les commissions administratives devront être entendues avant qu'il soit procédé au classement (2); elles peuvent avoir à opposer des raisons de fait, par exemple l'insuffisance des locaux, ou des raisons de droit, par exemple un acte de fondation qui réserverait l'établissement aux habitants de la commune ou bien à une catégorie déterminée d'infirmes ou d'incurables. Elles pourraient aussi exciper de ce que leur établissement ne serait pas un hospice ni un hôpital-hospice, mais un hôpital consacré exclusivement aux malades. Dans ces différents cas, il leur faudra, pour échapper à la règle générale, rapporter la preuve de leur prétention en produisant l'acte de fondation ou le règlement régulièrement approuvé sur lequel elles s'appuieraient. D'ailleurs, l'agrément des administrations hospitalières n'est point nécessaire pour classer les hospices et hôpitaux-hospices sur la liste que le conseil général est chargé de dresser, pas plus qu'il ne l'est pour déterminer les hôpitaux de rattachement (3) en exécution de la loi du 15 juillet 1893.

Deux ordres de considérations guideront le préfet dans ses propositions au conseil général et l'assemblée départementale dans son choix : des considérations d'hygiène et de salubrité

---

1. Cette obligation des établissements hospitaliers publics, consacrée formellement par l'article 23 de la loi de 1905, résultait déjà pour les malades de l'interprétation donnée à la loi du 15 juillet 1893 (circulaire du 18 mai 1894) et, pour les malades et incurables, de l'application de l'article 3 de la loi du 7 août 1851 (circulaire du 8 août 1852).

Jugé que le préfet peut légalement refuser d'autoriser la commission administrative d'un hospice désigné, conformément à l'article 3 de la loi de 1851, pour recevoir les malades des communes privées d'établissements hospitaliers, à faire soigner ces malades dans la commune, et la contraindre à les recevoir dans l'hospice, encore bien qu'elle alléguerait qu'ils sont atteints d'une maladie contagieuse de choléra (Cons. d'Ét., 8 janvier 1857, D. P. 57, 3, 60).

D'ailleurs, l'approbation donnée par le ministre de l'intérieur à cette décision du préfet constitue un simple acte d'administration, qui ne peut être déféré au Conseil d'État par la voie contentieuse (Cons. d'Ét., 8 janvier 1857, D. P. 57, 3, 60. — Comp. Cons. d'Ét., 28 janvier 1876, D. P. 76, 3, 25).

2. Circulaire du 16 avril 1906.

3. Article 4 de la loi du 15 juillet 1893. — *L'Assist. méd. grat.*, 2e édition, p. 94 et suiv.

et des considérations financières(1). Il conviendra d'écarter les établissements ou trop coûteux ou insuffisants sous le rapport des conditions sanitaires.

Les instructions ministérielles du 16 avril 1906 précisent qu'on devra résolument éliminer tous les hospices ou hôpitaux-hospices qui recueillent les enfants, à moins que la disposition des locaux et le règlement intérieur n'assurent une séparation complète, absolue, entre le quartier des enfants et celui des vieillards, infirmes ou incurables. La promiscuité de ces deux catégories de pensionnaires, que l'inspection générale constate encore trop souvent au cours de ses tournées et que l'administration n'a cessé de condamner, présente des inconvénients trop graves, de toute nature, pour que le préfet d'abord et le conseil général ensuite ne se fassent pas un devoir d'en restreindre au moins les effets, là où l'on n'aurait pu encore y mettre fin.

Le choix du conseil général n'est pas limité aux établissements communaux ; il peut porter sur des hospices, hôpitaux-hospices, asiles, ayant un caractère international ou départemental.

Si le conseil général désigne un dépôt de mendicité pour recevoir, même à titre provisoire, les assistés du nouveau service, il est essentiel que des mesures soient prises pour distinguer des reclus, tant au point de vue moral qu'au point de vue matériel, les bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905. Il n'est pas admissible d'assimiler à des mendiants, astreints à la réclusion, des malheureux qui ont droit à l'hospitalisation en vertu de la loi. Il conviendrait, en outre, de procéder à la venti-

---

1. Si un établissement a été écarté uniquement parce que le prix de journée demandé a paru trop élevé, et si cet établissement remplit d'autre part les conditions d'hygiène et de salubrité requises pour l'hospitalisation des bénéficiaires de la loi de 1905, il semblerait trop rigoureux d'obliger les assistés de la commune siège de l'hospice à se faire hospitaliser dans un autre établissement, et, au point de vue de l'équité, il serait excessif de décider qu'en ce cas la commune supportera intégralement la charge des frais d'hospitalisation. La participation financière du département et de l'État aux dépenses de l'espèce paraît devoir être acquise jusqu'à concurrence des frais qui auraient été occasionnés si ces assistés avaient été placés par le conseil municipal, lequel en avait le droit (art. 22), dans l'hospice compris sur la liste dressée par le conseil général et où le prix de journée serait le plus élevé ; la différence resterait à la charge exclusive de la commune (Sol. min. int., *Hérault*, 14 décembre 1907).

lation des recettes et dépenses afférentes aux hospitalisés d'avec les recettes et dépenses afférentes aux reclus (1).

Le conseil général pourrait comprendre, sur sa liste des établissements hospitaliers appelés à recevoir les assistés de la loi de 1905, un hospice ou un hôpital-hospice public d'un département voisin, sous réserve bien entendu de l'acquiescement du conseil général de ce département : car, de même que les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans une commune possèdent un droit de priorité pour être admis dans l'hospice de cette commune, de même ceux qui ont leur domicile de secours dans un département (soit un domicile de secours communal, soit un domicile de secours départemental) ont un droit de préférence pour être reçus dans les hospices du département.

II. — *Fixation du nombre des lits.* — C'est au préfet seul qu'appartient le droit de déterminer le nombre de lits à affecter aux ayants droit de la loi de 1905 dans chacun des établissements désignés préalablement par le conseil général.

Le préfet doit procéder à cette fixation chaque année.

C'est là œuvre délicate (2).

Le préfet pourra prendre l'avis du conseil général, mais la loi ne lui en impose pas l'obligation.

Il devra appeler les commissions administratives intéressées à émettre leur appréciation : l'article 23 dispose qu'elles seront entendues. Si donc cette formalité n'était pas remplie, la fixation du nombre des lits par le préfet serait entachée d'excès de pouvoir.

---

1. Solution de jurisprudence constante : notamment Let. min. int., *Marne*, 13 novembre 1906.

2. Spécialement en ce qui concerne les établissements hospitaliers ayant un caractère mixte, les hôpitaux-hospices. — La première mesure à prendre consiste à opérer le départ très exactement entre les lits d'hospice et les lits d'hôpital. Ce premier point ne soulève pas en soi de difficulté, mais il demande à être précisé, car les administrations locales ne font pas toujours une distinction bien nette entre les malades, d'une part, qui relèvent des lois du 7 août 1851 et du 15 juillet 1893, et qui sont les clients de l'hôpital proprement dit, et, d'autre part, les vieillards, infirmes et incurables à qui s'applique la loi du 14 juillet 1905 et à qui sont destinés les lits d'hospice. Au surplus, ce travail préliminaire doit normalement être déjà effectué, conformément à la circulaire ministérielle du 18 mai 1894 ; en tout cas, il conviendra d'indiquer nettement : 1° les lits d'hôpital; 2° les lits d'hospice (Let. min. int., *Calvados*, 21 octobre 1905).

Le plus souvent un accord s'établira entre la commission hospitalière et le préfet ou son délégué (sous-préfet, conseiller de préfecture, inspecteur départemental de l'assistance publique). En cas d'accord, le préfet n'aura qu'à viser pour approbation l'état ainsi dressé contradictoirement, dont la circulaire du 16 avril 1906 reproduit un modèle (annexe n° 12).

Cet état est divisé en 8 colonnes, dont les deux premières sont consacrées à l'indication de la nature des lits (hommes, femmes et enfants) et au nombre total, non compris ceux du personnel ; les 3e et 4e concernent les lits réservés ou à affectations spéciales [1], c'est-à-dire ceux qui sont l'objet de fondations spéciales (par exemple, en faveur d'une commune voisine), ceux qui sont l'objet de conventions particulières (par exemple, un contrat passé avec un bienfaiteur pour l'entretien d'un ancien domestique, d'un ancien ouvrier ou avec une association pour l'entretien de ses membres); enfin ceux que l'on réserve à des catégories déterminées (par exemple, enfants assistés, aliénés, là où il y a un quartier faisant fonction d'asile public, etc.).

Les colonnes 5 à 8 sont relatives aux lits devant servir à l'application de la loi du 14 juillet 1905, lesquelles se subdivisent ainsi :

A) Lits réservés aux habitants de la commune siège de l'établissement, lesquels jouissent d'un droit de préférence [2]; ces lits sont répartis en deux catégories : *a*) ceux où l'hospice

---

1. Ne doivent pas être compris, sauf précision, comme lits à affectations spéciales (c'est-à-dire indisponibles pour l'application de la loi de 1905), les lits dont la commission administrative ou la municipalité aurait le droit de désigner les bénéficiaires. Si l'on s'en tenait au mode d'admission pratiqué jusqu'à l'exécution de la loi de 1905, ce seraient tous les lits d'hospice qui rentreraient dans cette catégorie. Mais, comme il a été déjà indiqué sous l'article 22, et comme il sera rappelé sous l'article 31, les articles 37 et 38 du règlement-modèle de service intérieur des hôpitaux et hospices se trouvent sur ce point profondément modifiés.

2. Quel est le nombre de lits nécessaire pour les habitants de la commune, siège d'un établissement hospitalier ? — En ce qui concerne les lits d'hôpital, il y a lieu de se reporter à la circulaire du 17 août 1895 (tableau A annexé), à la circulaire du 28 décembre 1896, § 4, et à la circulaire du 15 décembre 1899 (art. 26 du règlement-modèle de service intérieur). — Quant aux services d'hospice, en l'absence du barème analogue à celui qui est employé pour les hôpitaux, il semble que l'on peut adopter les mêmes bases : soit 1 lit pour 500 habitants ou fraction de 500 (Sol. min. int., *Var*, juin 1906, conforme à l'avis du comité des inspecteurs généraux des services administratifs du 18 juin 1906).

recevra gratuitement, au moyen de ses ressources propres, c'est-à-dire des revenus de sa dotation, les vieillards, les infirmes ou les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune (art. 21) [col. 5 de l'état]; *b*) ceux qui occuperont des pensionnaires ayant ce même domicile dont, faute de ressources suffisantes de l'établissement, l'entretien incombera à la commune (col. 6).

B) Lits disponibles pour l'exécution de la loi du 14 juillet 1905 au regard des malheureux n'ayant pas le domicile de secours communal dans la localité siège de l'hospice (col. 7). Ce sera en réalité l'excédent du nombre total des lits d'hospice sur l'ensemble des autres catégories précédemment envisagées (1).

Que faut-il entendre par lit? — Trois conditions sont en général nécessaires pour qu'un lit soit propre à l'hospitalisation : des locaux suffisants pour l'installer, un matériel convenable, des ressources suffisantes pour l'entretien de l'occupant. Les commissions administratives ne sauraient invoquer dans la circonstance le défaut de la troisième condition, puisque les ressources seront obligatoirement fournies par la collectivité du domicile de secours. Les objections tirées de l'absence de la première ou de la deuxième condition réclameront un examen attentif, car il faut assurer aux hospitalisés le cube d'air et la superficie nécessaires, comme l'a fait ressortir la circulaire du 15 décembre 1899 (2); il faut leur procurer aussi un mobilier salubre (3). Le cas échéant, on recourrait, pour lever des objec-

1. Circulaire du 16 avril 1906.

2. Une note placée sous l'article 27 du règlement-modèle de service intérieur annexé à la circulaire du 15 décembre 1899 indique que, dans les hospices à construire, le nombre des mètres carrés par lit devra être de 8 et le nombre des mètres cubes de 24; dans les établissements existants, l'on doit se rapprocher autant que possible de ces quantités.

3. Les instructions ci-après contenues dans la circulaire du 15 décembre 1899 doivent être rappelées :

« Pour les vieillards comme pour les malades, il convient d'éviter l'encombrement qui détruit ou diminue les bonnes conditions d'hygiène de l'établissement. La commission améliorera la situation en supprimant dans les dortoirs les placards, étagères, tableaux ou meubles superflus; tous ces objets non seulement diminuent le cube d'air, mais sont des nids à poussière et à germes dangereux. Les vêtements de rechange des hospitalisés doivent être rangés dans un vestiaire et non placés dans l'endroit où ils couchent. Les lavabos doivent être organisés de telle sorte que chaque vieillard ait sa cuvette et ses objets de toilette personnels. En outre,

tions de cette nature, aux dispositions de l'article 32 de la loi, mais on devrait s'en tenir au nombre de lits hygiéniquement installés, sauf à relever ce nombre ultérieurement quand il aurait été procédé aux constructions et appropriations reconnues nécessaires.

Si l'accord ne s'établit pas entre la commission administrative et le préfet ou son délégué pour la fixation du nombre des lits, la loi de 1905 (art. 23, § 2) donne au préfet d'arrêter lui-même ce nombre. Mais en ce cas la commission hospitalière, comme le prévoient les articles 35 et 36, pourrait attaquer la décision préfectorale devant le conseil de préfecture et en appel devant le Conseil d'État.

III. *Fixation du prix de journée.* — Il appartient au préfet de régler le prix de la journée pour les assistés de la loi de 1905 qui sont hospitalisés (1), comme pour les malades de l'assistance médicale gratuite, pour les aliénés déposés provisoirement dans les hospices et pour les enfants assistés.

---

il est indispensable de mettre à la disposition de chaque vieillard une petite armoire ou un tiroir dont il aura la clef. Il est déjà assez dur que les malheureux âgés, par cela seul qu'ils sont malheureux, soient astreints à la vie commune. Cette nécessité, très pénible pour certains, doit être atténuée dans toute la mesure possible. En outre, ayant ce tiroir à leur disposition, les hospitalisés seront moins tentés de faire ce qu'ils font presque partout, je veux dire d'entasser des objets de toute nature, souvent fort sales, dans leur table de nuit. L'administrateur de service devra s'opposer à cette pratique, mais on comprend qu'il ne peut s'y opposer qu'autant que quelque autre moyen de serrer leurs affaires aura été fourni aux hospitalisés. Et, puisque je parle des tables de nuit, je saisis cette occasion pour dire que celles-ci, sous peine de devenir nauséabondes et peut-être même nocives, doivent être constamment aérées. Dans certains hôpitaux, on a eu l'idée de ne les fermer que de deux côtés sur quatre, l'un des côtés ouverts étant tourné vers le lit : le système est bon, à la condition, qui devrait d'ailleurs être toujours observée, qu'après avoir *vidé et nettoyé* le vase de nuit, on y mette toujours et on y maintienne un peu d'eau.

« Ces détails paraîtront minutieux. Ils importent cependant au bien-être en même temps qu'à la santé des hospitalisés. A l'hospice comme à l'hôpital, on doit considérer la quantité et la pureté de l'air comme les premiers et les plus utiles auxiliaires de l'assistance publique.

« L'article (art. 27 du règlement-modèle de service intérieur) n'indique pas que des salles seront réservées pour les malheureux atteints de gâtisme ou d'infirmités repoussantes, dont le voisinage est de nature à incommoder gravement leurs voisins de lit ; ce sera la matière d'un sous-classement des infirmes et des incurables qui devra être adopté dans tous les grands établissements. Dans les petits hospices, on sera forcé de se borner, pour ne pas compliquer le service, à placer les malades malpropres dans des lits particuliers et à les entourer de soins de propreté très assidus. »

1. Le préfet a ce droit pour tous les hospices et asiles publics destinés à recevoir les bénéficiaires de la loi de 1905, sans qu'il y ait lieu de distinguer suivant le caractère communal, intercommunal ou départemental des établissements (Sol. min. int., *Saône-et-Loire*, novembre 1906).

Les commissions hospitalières seront d'abord appelées à formuler des propositions et à les soumettre au préfet ([1]).

Le conseil général donnera son avis sur ces propositions. La délibération de l'assemblée départementale ne constitue qu'un avis; le conseil général n'a pas en cette matière un pouvoir de décision ([2]). — Spécialement, le conseil général ne peut décider, par une disposition du règlement départemental, que le prix de journée sera le même que celui des malades de l'assistance médicale. Outre que ce mode de procéder n'est possible que pour les hôpitaux-hospices et ne saurait s'appliquer aux hospices proprement dits qui reçoivent seulement des vieillards, il n'appartient pas à l'assemblée départementale de fixer, même par une disposition générale, le prix de journée d'hospitalisation des bénéficiaires de la loi de 1905.

Saisi des propositions des commissions hospitalières, propositions complétées et souvent contredites par l'avis du conseil général, le préfet pourra, en toute connaissance de cause, fixer la quotité du prix de journée pour les divers établissements hospitaliers de son département. Il a, à cet égard, toute latitude : le législateur s'en remet à sa sagesse et lui confie la mission d'arbitre au milieu des intérêts en jeu et en opposition. Une seule prescription légale lui est imposée : il ne pourra, en aucun cas, fixer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années ([3]).

Le prix de journée, et cette observation s'applique à la moyenne du prix de revient, doit être établi séparément pour chaque établissement hospitalier ([4]).

---

1. De même, article 24 de la loi du 15 juillet 1893. Cf. article 3 de la loi du 7 août 1851.

2. Un amendement tendant à confier au conseil général le droit de fixer le prix de journée a été repoussé par la Chambre des députés (séance du 11 juin 1903), à la demande de M. Bienvenu-Martin, rapporteur. — Cf. pour la loi de 1893, *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 215 à 219.

3. Ces lignes, reproduites textuellement du commentaire de la loi du 15 juillet 1893 (*L'Assist. méd. grat.*, p. 219), peuvent servir également de commentaire à la disposition identique de la loi de 1905.

4. Décis. min. int., *Charente*, 12 septembre 1906; *Manche*, 26 septembre 1906; *Côtes-du-Nord*, décembre 1906. — Il est difficile d'admettre qu'un prix unique convienne à tous les hospices d'un même département, alors qu'aux termes de la loi on ne peut imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années (Décis. min. int., *Savoie*, 30 juin 1906; *Charente-Inférieure*, 3 juillet 1907).

L'obligation pour le préfet de ne pas arrêter un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années constitue une garantie pour les établissements hospitaliers : mais fixer toujours systématiquement le prix de journée à ce minimum ne serait ni juste ni conforme à l'esprit de la loi, suivant la juste remarque de la circulaire du 18 mai 1894 concernant l'assistance médicale gratuite.

La moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années devra être établie conformément aux règles tracées par le questionnaire que le ministère de l'intérieur a dressé en 1888 pour les hôpitaux et hospices (questions n[os] 279 et 297). Pour déterminer le prix de journée, il y a lieu de fixer d'abord la part que prennent dans les dépenses celles affectées à la gestion des biens [1], aux services annexes, aux secours à domicile, aux grosses réparations et travaux d'amélioration, conformément au tableau ci-après [2].

Le prix de revient de la journée sera ensuite obtenu en re-

---

1 Les dépenses du personnel ne doivent pas être comprises dans les frais de régie des biens. Voir Budget modèle des hospices, circ. min. int., 10 mai 1876 (*Bull. min. int.*, 1876, p. 304 et 305).

Les dépenses de gestion des biens qu'on doit défalquer pour calculer le prix de journée dans les hôpitaux ne comprennent point les traitements du personnel de l'administration ni les frais de bureau, qui sont des frais généraux (Décis. min. int., *Marne*, 26 juillet 1894).

2. Il importe de fixer les chiffres avec un très grand soin, et de n'y comprendre que les dépenses sur l'affectation desquelles aucun doute ne peut exister. Il est évident que le chiffre porté dans la deuxième colonne (gestion des biens) devra, pour la dernière année, être égal à la différence des chiffres inscrits en réponse aux questions 275 et 276 (Note du questionnaire de 1888). — Les questions 275 et 276 sont ainsi rédigées :

275. *Quel a été, d'après le dernier compte administratif, le montant des revenus propres à l'établissement :*

En immeubles ? . . . .
En rentes ? . . . .
En fonds placés ? . . . .
(Indiquer la nature de ces derniers placements.)

276. *Quel a été, d'après le même compte, le montant net des revenus, défalcation faite des dépenses pour l'administration des biens ?*

Le départ à faire entre ces diverses dépenses sera le plus souvent œuvre très délicate et dépendra, dans bien des cas, des circonstances de fait propres à chaque espèce. Sans prétendre tracer à cet égard des règles générales, nous avons cru pouvoir proposer, dans le commentaire de la disposition analogue de la loi de 1893 (*L'Assist. méd. grat.*, p. 222), pour quelques-unes des hypothèses donnant lieu à difficulté, des solutions qui pourraient trouver ici leur application

tranchant du total des dépenses ordinaires effectuées au cours des cinq années envisagées le nombre porté au total de la 6e colonne de ce tableau, et en divisant le reste par le nombre de journées d'hospitalisés fournies pendant la même période.

ANNÉES	DÉPENSES AFFÉRENTES				TOTAL
	à la gestion des biens	aux services annexes	aux secours à domicile	aux grosses réparations et travaux d'amélioration	
1	2	3	4	5	6
19					
19					
19					
19					
19					
Total de 19 à 19 .					

Le prix de journée ne comprend pas les frais d'inhumation, qui doivent être décomptés à part. La disposition de l'article 3 du projet de traité à passer avec les hospices privés, qui admet la solution contraire, vise un cas tout spécial et ne doit pas être étendue à l'hypothèse de l'hospitalisation dans des établissements publics.

La précision donnée dans l'article 3 du projet de traité. (« sont compris dans ce prix de journée... les frais éventuels de maladie et d'inhumation ») a pour objet de fixer nettement les droits et obligations des parties contractantes, qui ont l'une et l'autre pleine liberté d'action, et d'éviter toute contestation ultérieure au point de vue du montant des frais d'inhumation : le prix comprend tout et il appartiendra au directeur d'hospice privé de l'établir en conséquence et de demander par suite un prix supérieur au prix de revient proprement dit. D'ailleurs, si le prix offert par le préfet est jugé insuffisant, l'hospice privé est libre de ne pas recevoir les assistés.

Pour les hôpitaux et hospices publics, qu'il s'agisse d'appli-

quer la loi du 15 juillet 1893 ou la loi du 14 juillet 1905, la question change d'aspect. Les établissements publics désignés par le conseil général sont tenus de recevoir les assistés, aux conditions de prix prévues à l'article 24 de la loi de 1893 ou à l'article 23 de la loi de 1905, sous la seule réserve que le prix de journée ne sera pas inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Sans doute, les frais d'inhumation peuvent dans une certaine mesure servir à déterminer ce prix de revient pour les hôpitaux qui, contrairement à la règle d'après laquelle ces frais incombent à la commune du lieu du décès vis-à-vis des indigents, assumeraient lesdits frais. Mais, même alors, ce ne serait pas un élément qui n'entrerait pas en ligne de compte dans le prix de revient pour la totalité, en ce sens qu'il ne serait pas fait état dès dépenses occasionnées par l'inhumation de nombre d'hospitalisés dont les frais funéraires sont acquittés par les familles ou par des patrons.

En résumé, pour les assistés relevant de la loi du 14 juillet 1905 aussi bien que pour les malades du service de l'assistance médicale, les frais d'inhumation des hospitalisés décédés dans un établissement public doivent être décomptés à part et ne sauraient être compris dans le prix de journée. C'est ainsi qu'il est procédé pour les malades militaires décédés dans les hôpitaux civils [1].

Quand on sera en présence d'un simple hospice, le calcul du prix de journée sera relativement facile. Pour les hôpitaux-hospices, une difficulté se présentera assez fréquemment, provenant de ce que la comptabilité ne permet pas de ventiler les dépenses occasionnées par les malades et celles que cause l'entretien des vieillards, infirmes et incurables. Il est d'expérience, en effet, que le prix de journée revient sensiblement plus cher pour la première catégorie que pour la seconde, surtout à cause des pansements coûteux nécessaires aux blessés et aux

1. Sol. min. int., *Ille-et-Vilaine*, 31 mai 1906.

opérés et aussi du personnel plus nombreux qu'il faut attache à leur service. Nonobstant cette différence, il ne saurait êtr loisible au préfet, là où il ne pourrait justifier sa décision su les données de la comptabilité, de réduire par voie d'évaluatio arbitraire le prix de journée des vieillards, infirmes et incu rables au-dessous de la moyenne du prix de revient com mun à l'ensemble des hospitalisés entretenus par l'établisse ment. Ce sera une raison de plus pour chercher à obtenir, de hôpitaux-hospices importants, une discrimination entre l coût des malades et celui des autres pensionnaires. Quant au autres, il est à considérer qu'une sorte d'équilibre se produira Si le prix moyen calculé sur l'ensemble se trouve un peu tro élevé pour les vieillards, infirmes ou incurables, d'autre part i serait trop faible pour les malades.

Une autre considération d'ordre général est à retenir d'aprè les instructions de la circulaire du 16 avril 1906. Si le préfe doit faire état de tous les éléments de dépense, il a aussi pou devoir de tenir la main à ce que la comptabilité des hospices n dissimule aucune fraude et que la plus stricte économie règn dans leur administration ; il veillera tout spécialement à ce qu les dépenses du personnel soient maintenues dans de juste limites : celles-ci sont parfois exagérées, et cette exagération fait monter à un chiffre trop élevé le prix de revient de la journée de traitement. Il veillera en outre à ce que le service de l'économat soit partout organisé et régulièrement tenu suivant les prescriptions du règlement du 9 septembre 1899 et de la circulaire du 15 du même mois, vous souvenant que la comptabilité-matières est trop souvent l'objet de justes critiques de l'inspection générale. Des négligences de ce côté causent une déperdition de ressources qui désormais aurait pour effet de surcharger abusivement les contribuables [1].

Établi dans les conditions qui viennent d'être indiquées, le prix de journée sera susceptible d'un recours contentieux de-

1. Circulaire du 16 avril 1906.

vant le conseil de préfecture, et en appel, devant le Conseil d'État (Voir *infra,* art. 35 et 36).

La même voie de recours étant ouverte aux commissions hospitalières par l'article 33 de la loi du 15 juillet 1893 contre la fixation du prix de journée afférent aux malades du service de l'assistance médicale, il ne sera pas sans intérêt de rappeler la jurisprudence qui s'est formée en cette matière.

Serait susceptible d'être annulée une fixation de prix qui ne tiendrait pas compte de tous les éléments de dépense qui doivent servir à calculer le prix de revient et notamment des frais généraux du personnel administratif ou médical et du personnel affecté à la garde des hospitalisés, non plus que des dépenses d'entretien de l'hôpital et du mobilier (Décision contentieuse du Conseil d'État du 28 juin 1901) [1].

La décision du préfet ne saurait établir des prix différents, suivant qu'il s'agira de vieillards simplement affaiblis par l'âge ou d'infirmes et d'incurables dont l'état réclame des soins spéciaux. Une question analogue s'était posée, à propos de l'assistance médicale gratuite; dans certains départements, on avait voulu fixer un tarif différemment calculé pour les cas exigeant une opération. Le Conseil d'État a décidé, le 17 mai 1895, que ce procédé n'était pas admissible; à la vérité, dans l'espèce, il aboutissait à fixer le taux à un prix inférieur à la moyenne des cinq dernières années (2). Dans une autre affaire, le Conseil d'État a nettement affirmé qu'il doit être fixé un prix de journée unique pour toutes les catégories de malades soignés dans l'hôpital (Décision du 28 juin 1901) [3]. Dans cette dernière espèce, la différence avait été établie entre les communes de premier rattachement et celles de second rattachement.

Le prix de journée sera donc uniforme pour tous les ayants droit de la loi de 1905, vieillards, infirmes ou incurables, de

1. *Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance,* 1902, p. 6.
2. *Id.* 1895, p. 211.
3. *Id.,* 1902, p. 6.

même qu'un taux unique est fixé par commune pour l'allocation mensuelle à domicile.

Lorsque le prix de journée aura été établi, il est à désirer qu'il ait quelque fixité. A la différence de la loi du 15 juillet 1893 qui ne parle pas expressément d'un délai de revision ([1]), celle de 1905 précise que la revision ne devra avoir lieu que tous les cinq ans. C'est le délai imparti par la loi du 7 juillet 1877 et par le décret du 1er août 1879 pour la revision du prix de journée dans les hôpitaux, en ce qui concerne le traitement des malades militaires. Il n'est pas prévu de renouvellement par tacite reconduction ; mais, à défaut de revision, on devrait recourir à la règle générale.

Dans le décompte des journées d'hospitalisation, le jour d'entrée et le jour de décès appartiennent à l'hospice ; mais le jour de sortie motivée pour une cause autre que le décès n'est pas compris dans le décompte des frais de séjour.

Cette solution, admise expressément pour les hospices privés (art. 3 *in fine* du projet de traité), doit être étendue aux hospices publics. Elle est d'ailleurs appliquée aux hospitalisés du service de l'assistance médicale ([2]).

IV. — *Règles spéciales applicables aux hospitalisés disposant de quelques ressources.* — Le prix de journée, fixé par arrêté préfectoral, est dû intégralement à l'hospice([3]), quelle que soit la situation personnelle de l'assisté. Le prix est dû, sans aucune déduction, par la collectivité à laquelle l'assistance est imposée, par la commune si le pensionnaire a le domicile de secours communal, par le département s'il a le domicile

1. En fait, le délai de revision est également fixé à cinq ans pour le prix de journée des malades de l'assistance médicale (Circ. du 18 mai 1894).

2. Cf. article 32 du règlement départemental des Alpes-Maritimes pour l'application de la loi du 15 juillet 1893. Voir aussi articles 266 et 282 du décret du 25 novembre 1889 portant règlement sur le service de santé de l'armée.

3. « Les allocations versées aux hospices sont mandatées directement tous les trois mois » Art. 9 du décret du 14 avril 1906).

de secours départemental, par l'État s'il n'a pas de domicile de secours. De toute façon, comme cela se pratique en matière d'assistance médicale, l'hospice créancier s'adressera à la préfecture du département sur le territoire duquel il est situé [1], sauf au service départemental à exercer tel recours que de droit vis-à-vis des collectivités du domicile de secours ou vis-à-vis des personnes ou sociétés désignées par l'article 5.

Lorsque l'assisté a des ressources personnelles, ces ressources comportent des déductions variables suivant leur nature, si l'ayant droit reçoit une allocation mensuelle à domicile (Voir *supra,* art. 20), laquelle est diminuée jusqu'à due concurrence. S'il est hospitalisé, il reçoit, par le fait même de l'hospitalisation, l'équivalent d'une allocation intégrale; la déduction s'opère néanmoins non pas au regard de l'hospice, qui touche le prix plein de la journée d'entretien [2], mais à l'encontre de l'hospitalisé et au profit de la collectivité chargée de payer les frais d'hospitalisation.

Prenons un exemple. — Supposons que la pension annuelle d'un hospitalisé bénéficiaire de la loi monte à 400 fr.; que, par l'effet d'une des opérations décrites sous l'article 20, une somme de 160 fr. provenant d'une pension de retraite doive être placée hors du calcul de l'assistance [3] et qu'une somme de 100 fr. provenant de la même source doive au contraire être déduite de l'allocation, le service départemental n'en aura pas moins à payer les 400 fr. à l'hospice; mais la collectivité débitrice de l'assistance, la commune du domicile de secours,

1. Circulaire du 16 avril 1906. — Mais l'hospice n'a à s'adresser à la préfecture du département sur le territoire duquel il est situé que si la commune du domicile de secours appartient à ce même département. La règle est que l'hospice doit réclamer le remboursement des frais d'hospitalisation au service départemental d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, duquel dépend la commune du domicile de secours (Sol. min. int., *Loiret,* 13 avril 1907).

2. Article 13 du règlement départemental de la Haute-Marne.

3. La circulaire du 16 avril 1906 indique à tort, semble-t-il, une somme de 80 fr. (au lieu de 160) comme devant être placée hors du calcul de l'assistance. Dans l'hypothèse envisagée, la pension de retraite provenant de l'épargne est de 260 fr.: l'hospitalisé conserve 60 fr., portion intangible, plus la moitié du surplus, $\frac{200}{2}$, au total 160 fr., et la collectivité débitrice de l'assistance profite des 100 fr. restants.

n'aura à payer que 300 fr. (400 — 100), car les 100 fr. à déduire devront lui profiter. Ajoutons pourtant que cette somme ne lui profiterait exclusivement que dans le cas exceptionnel où elle ne recevrait pas de subvention. Si elle en reçoit, la somme déduite doit profiter au département et à l'État dans la mesure de leur concours. Autrement, on arriverait à ce résultat d'une injustice évidente que la commune recevrait une subvention ne correspondant pas à sa dépense réelle et pouvant parfois la dépasser. Restant dans la précédente hypothèse, et admettant que la commune a droit à subvention pour le tout par application de l'article 27 et du barème A ; que cette commune, d'après le même barème, a droit à une subvention de 90 °/₀, enfin que le département a droit, d'après le barème B, à une subvention de l'État de 95 °/₀[1], nous appliquerons les mêmes proportions à la somme déduite (100 fr.) en sorte que la part de dépense de la commune sera de 30 fr. [$(400 - 100) \times \frac{10}{100}$] ; et la subvention de l'État de 256 fr. 50 [$(400 - 100) \times \frac{90}{100} \times \frac{95}{100}$]. Le département encaissant, outre les 100 fr. qui proviennent des ressources personnelles de l'assisté, 30 fr. de la commune et 256 fr. 50 de l'État, sa dépense effective ressortira définitivement à 13 fr. 50.

Le service d'assistance obligatoire du département où est situé l'hospice, après avoir payé à l'établissement le prix de journée, prendra les mesures nécessaires pour assurer la rentrée des ressources qui devront être déduites de la charge afférente à la commune, au département et à l'État ; le département encaissera en réalité la totalité de la somme déduite (100 fr. dans l'hypothèse), puisqu'elle représentera une avance faite par lui pour le compte de la commune et de l'État dans son payement à l'hospice.

La somme placée en dehors du calcul de l'assistance (160 fr. dans l'hypothèse) doit être laissée à la disposition de l'hospita-

---

1. On peut laisser de côté, pour ne pas compliquer, l'application du barème C, mais il y aurait aussi à en tenir compte, le cas échéant (Circ. du 16 avril 1906).

lisé, sauf application du règlement intérieur de l'établissement ; elle peut soit lui être distribuée par fractions, soit servir à améliorer son ordinaire ; mais, sous aucun prétexte, elle ne saurait profiter à l'hospice. On irait diamétralement à l'encontre des volontés du législateur si cette somme n'avait point pour effet de rendre le sort de son propriétaire meilleur que celui des hospitalisés à la situation desquels l'article 20 n'attribue pas un traitement de faveur.

Si l'hospitalisé se livre dans l'établissement à quelque travail proportionné à ses forces, ce qui est désirable, le tiers du produit de ce travail doit lui être réservé, suivant la règle ordinaire posée par la loi du 16 messidor an VII et rappelée dans la circulaire du 15 décembre 1899 sous l'article 47 du règlement modèle du service intérieur [1]. Les deux autres tiers profiteront à l'établissement comme légère compensation des charges qui lui sont imposées. Il conviendra que les travaux soient appropriés à l'âge et aux capacités de l'hospitalisé constatées par le médecin [2] ; enfin, qu'en cas d'organisation

1. Le tiers du produit, du produit *intégral* du travail (et non du bénéfice : la discussion au conseil supérieur a été claire à cet égard, et les termes de la loi du 16 messidor an VII ne prêtent pas à l'ambiguïté ; il s'agit d'ailleurs du produit *net*, déduction faite, par exemple, des fournitures achetées pour la confection) est la propriété des hospitalisés travailleurs. Les sommes que représente ce tiers doivent être remises aux ayants droit, tous les mois, sauf pour les mineurs. La part appartenant à ceux-ci est placée pour leur compte à la caisse d'épargne.

Il faut prévoir le cas où, pour une raison quelconque, le produit intégral du travail n'est pas connu. Sur la proposition de M. le sénateur Bérenger, le conseil supérieur a émis l'avis, que j'adopte, que l'administration préfectorale doit, en vue de ce cas et sur la proposition de la commission hospitalière, fixer un prix pour la journée de travail. Le cas se présentera pour les hospitalisés travaillant à des besognes intérieures, comme aux cuisines, ou bien occupés aux champs, aux jardins. Il sera procédé pour les sommes représentant ce prix de journée comme pour le produit du travail ; elles seront remises aux majeurs tous les mois, et pour les mineurs elles seront placées à la caisse d'épargne (Circ. du 15 décembre 1899, sous l'article 47 du règlement-modèle de service intérieur des hôpitaux et hospices).

2. Les travaux devront être appropriés à l'âge de l'hospitalisé et à ses capacités. Sur ce dernier point, la commission administrative en référera au médecin, qui est le mieux à même de juger si la besogne dont on se propose de charger l'hospitalisé, ou dont il demande spontanément à s'acquitter, n'excède point ses forces, n'est point susceptible de nuire à sa santé...

Le conseil supérieur de l'assistance publique est peu favorable à la constitution d'ateliers de vieillards et d'incurables dans les hospices. Là cependant où ces ateliers existent, ils ne doivent pas être livrés à l'arbitraire. La durée des heures de travail doit être fixée par le règlement. Elle ne pourra donc être modifiée que par une délibération de la commission administrative revêtue de l'approbation préfectorale (Circ. du 15 décembre 1899, sous l'article 45 du règlement-modèle).

d'atelier, la durée du travail soit restreinte à un temps strictement limité.

Ainsi qu'il a été indiqué sous l'article 5 (p. 123, note 1), le droit des établissements hospitaliers sur les biens des assistés décédés (Av. C. d'Ét., 14 octobre 1809) ne saurait ici s'exercer, puisque les établissements qui reçoivent le montant intégral du prix de journée, quelle que soit la situation personnelle de l'hospitalisé, sont complètement désintéressés par le service de l'assistance obligatoire.

Art. 24

Le conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables, et il approuve les traités passés pour leur entretien.

L'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique.

Le conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères.

L'article 24 détermine les règles applicables aux deux modes d'assistance ci-après :

I. — Hospitalisation dans des établissements privés ;

II. — Placement dans des familles étrangères (placement hétérofamilial).

Ces deux modes d'assistance, avec l'allocation mensuelle à domicile et l'hospitalisation dans des établissements publics, complètent la réglementation prévue par l'article 19, exception faite toutefois pour l'assistance procurée sous forme de logis seulement dans des établissements publics ou privés; mais, en cette dernière hypothèse, il convient de se référer aux dispositions consacrées par le législateur de 1905 pour une hospitalisation complète (c'est-à-dire non limitée au logement),

qui serait donnée[1] soit dans les établissements publics (Voir *supra,* commentaire de l'article 23), soit dans les établissements privés (comme il va être expliqué sous l'article 24).

I. — Hospitalisation dans des établissements privés. — C'est seulement en cas d'insuffisance des hospices et hôpitaux-hospices publics du département[2] que le conseil général peut désigner, pour recevoir des assistés du service qui doivent être hospitalisés, des établissements, lesquels n'interviennent ainsi, dans l'application de la loi de 1905, qu'à titre subsidiaire. En outre, et lorsqu'il s'agira, en fait, d'hospitaliser tel ou tel ayant droit, c'est seulement si les hospices et hôpitaux-hospices publics du département n'ont pas de lits disponibles que les vieillards, les infirmes et les incurables peuvent être confiés à des asiles privés, soit par le conseil municipal s'il s'agit d'assistés ayant le domicile de secours communal, soit par le préfet s'il s'agit d'assistés ayant le domicile de secours départemental. Avant de traiter avec une de ces maisons pour l'entretien d'un bénéficiaire de la loi, la municipalité devra toutefois s'assurer qu'on est bien dans le cas d'insuffisance prévu par l'article 24 : elle aura pour cela à s'adresser préalablement à l'administration préfectorale, celle-ci étant seule à même de connaître les disponibilités des établissements publics[3].

Le traité particulier intervenu entre la municipalité (dans l'hypothèse d'assistés ayant le domicile de secours communal) et un établissement privé doit d'ailleurs être toujours soumis au visa du préfet afin que le préfet ait la possibilité de vérifier

---

1. En l'absence d'une disposition contraire de la loi, et le service étant départemental, il est admis que le préfet (et non la municipalité) a qualité pour passer les contrats intervenant avec les établissements publics ou privés où le logement seulement est assuré à l'assisté, indépendamment d'une autre forme d'assistance (art. 3 du projet de règlement départemental annexé à la circulai e du 16 avril 1906). — Même solution pour les traités conclus avec les particuliers qui reçoivent les assistés en placement familial. Voir *infra*, p. 320.

2. Cette insuffisance résultera de la comparaison entre le nombre des lits disponibles (a t. 23, § 2) et le nombre probable des assistés à hospitaliser.

3. Circulaire du 16 avril 1906.

si : 1° l'établissement choisi est compris parmi les établissements privés qu'a désignés le conseil général ; 2° si ce traité est conforme aux conditions essentielles déterminées par l'assemblée départementale.

1° *Désignation des établissements privés.* — Le conseil général, comme le dit l'article 24, désigne les établissements privés qui suppléeront à l'insuffisance des établissements publics. Nous avons déjà vu sous l'article 22 que le choix du conseil municipal est restreint aux établissements compris sur la liste dressée par le conseil général. La préoccupation qui a fait poser cette limite pour les hospices publics s'impose *a fortiori* pour les asiles privés, moins connus, affranchis des règles de la comptabilité publique, dont l'administration n'appartient pas à des représentants du conseil municipal ou du préfet, qui ne sont pas pourvus d'un règlement de service intérieur approuvé par l'autorité préfectorale, dont les travaux ne sont pas subordonnés à l'approbation de cette autorité. Qu'il s'agisse de l'hygiène, de la tenue, de la séparation des vieillards infirmes et incurables d'avec les enfants, du régime alimentaire, de la discipline, les établissements privés auront à justifier de leur valeur pour être admis sur la liste du conseil général et les préfets tiendront fermement à ce que soit écarté tout asile pour lequel cette justification ne leur paraîtrait pas suffisante. En pareille matière, l'esprit d'économie ne saurait prévaloir sur le souci de la santé et du bien-être des assistés [1]. On ne doit pas perdre de vue que le nouveau service est un service d'assistance obligatoire : l'obligation de faire implique l'obligation de bien faire, l'obligation de pourvoir à l'entretien des vieillards, des infirmes et des incurables a pour conséquence l'obligation d'y pourvoir convenablement.

Si, à raison d'une situation de fait antérieure à l'application de la loi de 1905, une commune d'un département entretenait des vieillards dans un asile privé, d'un autre département, il

1. Circulaire du 16 avril 1906.

pourrait y avoir avantage à ce que ces vieillards, devenus bénéficiaires du service d'assistance obligatoire, fussent maintenus dans cet établissement. Il peut être ainsi procédé, sous réserve de l'approbation du conseil général, approbation qui se traduira par l'inscription de l'asile au nombre des établissements privés susceptibles de recevoir, en cas d'insuffisance des hospices publics, des assistés de la loi de 1905. De plus, il conviendra que, dans le traité à passer avec l'établissement privé, il soit expressément stipulé que le préfet aura le droit de visiter ou de faire visiter par ses délégués, par les agents chargés du contrôle sur place, les hospitalisés reçus au compte de son département (1).

A la différence des établissements publics, les hospices privés désignés par le conseil général ne sont pas tenus d'admettre les ayants droit de la loi de 1905 tant qu'ils n'ont pas traité avec le préfet du département (2). Ceux donc qui le préféreront sont libres de rester à l'écart. Ceux qui accepteront de concourir au fonctionnement du nouveau service devront adresser leurs propositions au préfet, qui les instruira avant de les porter devant le conseil général.

C'est sur cette liste que la municipalité pourra exercer son choix pour l'hospitalisation des assistés de la commune.

Ainsi s'opérera une double sélection : par le conseil général d'abord et, ensuite, par la municipalité.

---

1. Sol. min, int., *Gironde*, 23 mars 1907.

2. Le traité une fois passé et approuvé par le conseil général, l'établissement est tenu de recevoir les bénéficiaires du service, en vertu non de la désignation faite par le conseil général, mais du traité même portant engagement, si du moins on a adopté le projet de traité recommandé par l'administration, lequel débute ainsi :

« Entre les soussignés :

« M. le préfet du département d..... agissant en cette qualité, suivant délibération du conseil général en date du..... qui a désigné l'hospice privé de..... pour recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables, par application de la loi du 14 juillet 1905, d'une part;

« Et M. le directeur de l'hospice privé de..... agissant en ladite qualité et pour le compte de cet établissement, d'autre part;

« Il a été convenu ce qui suit :

« Art. 1. — Le directeur de l'hospice privé de..... s'engage à recevoir dans son établissement les vieillards, les infirmes et les incurables qui y seront envoyés en exécution de la loi du 14 juillet 1905, jusqu'à concurrence de..... lits, à les loger, nourrir, habiller, entretenir, et à leur faire donner tous les soins que comportera leur état... »

2° *Traités avec les établissements privés.* — Ici encore se retrouve la double action successive du conseil général et de la municipalité : un traité général, se bornant à des dispositions essentielles, est approuvé d'abord par l'assemblée départementale ; puis, la municipalité négocie avec l'établissement privé, pour l'hospitalisation de ses assistés, un traité qui peut contenir, outre les conditions générales imposées, quelques clauses spéciales, pourvu que ces clauses ne soient pas contraires aux conditions générales du traité-type approuvé par l'assemblée départementale.

Le préfet conclut le traité général avec les établissements privés (1) ; mais ce traité n'est exécutoire qu'après approbation du conseil général. D'après le projet annexé à la circulaire du 16 avril 1906 et qui a été élaboré par le comité des inspecteurs généraux des services administratifs et par les 2e et 3e sections réunies du conseil supérieur de l'assistance publique, les principales conditions qui feront l'objet de ce traité ont trait aux points suivants :

1° Détermination du nombre des lits mis à la disposition du service ;

2° Fixation du prix de journée, qui se rapprochera autant que possible de celui fixé pour les hospices publics d'importance analogue. Rien ne s'opposera à ce qu'on stipule un prix moins élevé pour les vieillards que pour les infirmes ou incurables (2) ;

3° Dispositions concernant le régime alimentaire : nature des aliments, quantité de viandes, pains et légumes par hospitalisé, nombre et heure des repas ;

---

1. Le préfet devra s'assurer que le directeur de l'établissement a capacité pour traiter et que, s'il agit au nom d'une association, les pouvoirs dont il est muni sont en règle (Circ. du 16 avril 1906).

2. A noter ces deux dispositions de l'article 3 du projet annexé à la circulaire du 16 avril 1906 :

« Sont compris dans ce prix de journée, en outre de l'alimentation, de l'habillement, du coucher et de l'entretien, les frais éventuels de maladie et d'inhumation.

« Le jour d'entrée et le jour du décès appartiennent à l'hospice ; mais le jour de sortie motivée pour une cause autre que le décès n'est pas compris dans le décompte des frais de séjour. »

4° Organisation du travail et répartition du produit du travail ;

5° Soins de propreté ;

6° Visite des parents et amis et heures de sortie ;

7° Respect de la liberté de l'assisté (1) ;

8° Droit de visite et d'inspection des délégués du ministre, du préfet et du conseil général pour toute la partie de l'établissement affectée au service de l'assistance de la loi de 1905 ;

9° En cas d'inobservation d'une de ces conditions, droit de retirer les hospitalisés sans indemnité.

En l'état actuel de la législation, les établissements privés échappent, en principe, au contrôle et à la surveillance de l'autorité publique. L'article 24, § 2, a eu soin de prescrire que l'exécution des traités (avec les établissements privés) est soumise au contrôle de l'autorité publique, et le traité pourra d'ailleurs préciser ce point, comme il vient d'être indiqué. Cette disposition de l'article 24 doit être bien comprise. Elle implique, pour le ministre de l'intérieur et pour le préfet du département, le droit de faire procéder par leurs agents (inspecteurs généraux des services administratifs, inspecteurs départementaux de l'assistance publique) à l'inspection de l'établissement et des hospitalisés qui lui seront confiés, au point de vue de l'exécution du traité. Mais il ne s'agit pas d'une surveillance générale portant sur l'ensemble de l'établissement, sur son administration, sur tous les actes de sa gestion. Ce qu'il faut, c'est pouvoir s'assurer que les conditions du contrat sont exactement remplies (2).

Après que l'assemblée départementale aura approuvé le traité général conclu entre le préfet et l'établissement privé, chaque municipalité pourra passer avec l'établissement de son choix un traité particulier, qui, comme il a été dit plus

---

1. « Le directeur de l'hospice privé d..... s'engage à respecter la liberté d..... assisté, dans la mesure compatible avec les dispositions qui précèdent, notamment à n'exercer sur ..... aucune pression d'ordre politique ou religieux (Art. 14 du règlement-modèle).

2. Circulaire du 16 avril 1906, d'après les travaux préparatoires de la loi de 1905.

haut, sera présenté au visa du préfet, mais qui n'aura pas à être approuvé par le conseil général. C'est ce qui résulte des explications fournies par le rapporteur de la commission de la Chambre des députés à la séance du 11 juin 1903. « Il s'agit tout simplement, disait M. Bienvenu-Martin, en réponse à une question de M. Lemire, de donner au conseil général qualité pour délibérer sur les traités à passer pour l'entretien des vieillards dans les établissements privés ; une fois que ces traités auront été arrêtés, ce sont les communes qui, dans chaque cas particulier, auront à s'entendre avec l'établissement en se conformant, bien entendu, aux clauses approuvées par le conseil général... Il ne s'agit pas de soumettre les traités passés par les communes à l'approbation du conseil général. En d'autres termes, la situation sera celle-ci : s'il y a des établissements privés qui s'offrent à recevoir les vieillards, le conseil général traitera avec les directeurs de ces établissements, et une fois que ces traités auront été passés, les communes, sachant à quel établissement elles peuvent s'adresser, enverront leurs vieillards dans ces établissements en se conformant aux clauses fixées par les conseils généraux. »

II. — PLACEMENT DANS DES FAMILLES ÉTRANGÈRES. — Comme pour l'hospitalisation dans des établissements privés [1], deux

1. Si un infirme est mis dans un établissement privé, d'enseignement professionnel, il y a non pas hospitalisation, mais placement familial au sens de la loi de 1905. Le cas s'est présenté d'un jeune aveugle, âgé de plus de seize ans, qui demandait son admission à un établissement privé de sourds-muets et d'aveugles. Il a été reconnu que la loi de 1905 prévoit, comme mode d'assistance, pour les infirmes appelés à en bénéficier, le placement chez les particuliers (art. 19). L'institution envisagée étant privée, rien n'interdirait de considérer l'entretien, dans cet etablissement, de l'intéressé admis à l'assistance par le conseil municipal de la commune de son domicile de secours, comme un placement chez un particulier dont les conditions seraient déterminées par traité d'après les conditions générales qu'a fixées le conseil général (art. 16 du règlement-modèle). Il suffirait que le conseil municipal décidât, en faveur du jeune aveugle, ce mode d'assistance. Dès lors, le département subventionnerait la commune dans les proportions du barème A annexé à la loi de 1905, et l'État participerait, dans les proportions très avantageuses du barème B, à la dépense qui en résulterait pour le département. L'excédent, s'il en restait un, serait vraisemblablement accepté par le conseil municipal de la commune. Outre que le jeune aveugle trouverait un avantage évident à recevoir, dans un établissement approprié, l'éducation et l'instruction professionnelles que ne lui procureraient ni l'allocation mensuelle ni l'hospitalisation ordi-

questions doivent être ici examinées : 1° désignation de la famille étrangère chez laquelle sera placé l'assisté ; 2° traité de placement.

1° *Désignation de la famille de placement.* — Au cas de placement familial (et il s'agit ici de placement hétéro-familial [1], dans des familles étrangères), le choix de la famille appartient à l'assisté lui-même, sous cette double réserve que la famille sera d'abord agréée par le maire de la commune assistante, qui supporte la dépense et qui est intéressée à ce que son ressortissant soit convenablement assisté, par le maire de la commune de la résidence, pour des raisons spéciales indiquées ci-après et aussi par le préfet, chef du service départemental et qui passe le traité de placement. Mais le conseil général n'a pas ici à intervenir, comme pour la désignation des hospices privés : l'action de l'assemblée départementale s'exerce seulement pour les conditions générales du placement (Voir *infra*, 2°).

On ne saurait imposer à une commune l'obligation de recevoir en placement familial, sans l'agrément du maire, un assisté appartenant à une autre commune. L'attention des administrations préfectorales a été particulièrement appelée (Circulaire du 16 avril 1906 ; art. 16 du projet de règlement départemental ; texte du projet de traité) sur l'obligation de faire établir médicalement la possibilité de placer, sans danger pour les membres de la famille, le nouvel hôte qu'il est question d'admettre à son foyer. Si le certificat révèle l'existence de certaines maladies contagieuses susceptibles d'être contractées

---

naire, ce mode de procéder profiterait aux collectivités débitrices de l'assistance, car donner à l'infirme la possibilité d'apprendre à travailler, c'est, pour un avenir assez proche, permettre la suppression, tout au moins une notable diminution des charges qui autrement leur incomberaient de son chef pendant toute la durée de sa vie (Sol. min. int., *Savoie*, janvier 1908).

1. L'article 19 prévoit que les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental, qui ne sauraient être utilement assistés à domicile, peuvent être placés, s'ils y consentent, chez des particuliers. Ce mode d'assistance étant opposé au paiement d'une allocation mensuelle, on doit en déduire qu'il vise la mise en pension de l'assisté chez un particulier qui, moyennant un prix convenu, se charge de son entretien (Circ. du 16 avril 1906).

par les personnes de l'entourage, il faut écarter ce mode d'assistance. D'abord, l'administration pourrait être recherchée comme responsable de la contagion; puis il est inadmissible qu'un service public y expose les personnes qui vivent autour du logeur. Ce n'est pas seulement d'ailleurs les tares physiologiques qui doivent préoccuper, en pareil cas, l'administration; elle aura le devoir de rechercher les antécédents moraux de l'assisté et si, d'après ces antécédents, on est amené à soupçonner chez lui des habitudes vicieuses susceptibles de compromettre la moralité de l'entourage immédiat, spécialement des enfants, là aussi s'imposera la nécessité de recourir à un autre mode d'assistance ou, tout au moins, suivant le cas, de choisir le logeur à bon escient.

2° *Traité de placement.* — Comme pour l'hospitalisation dans les établissements privés, le conseil général arrête les conditions générales de placement; mais c'est le préfet, non le maire, qui passe le traité.

Les conditions générales de placement, qu'il appartient à l'assemblée départementale de prescrire (et il est désirable qu'elle les fixe par une disposition même du règlement départemental [1], article 16 du règlement-modèle), sont destinées à assurer à l'assisté un entretien convenable et notamment l'accomplissement de mesures d'hygiène indispensables dans tous les cas.

D'après le projet annexé à la circulaire du 16 avril 1906 et qui a été élaboré par les 2e et 3e sections réunies du conseil supérieur de l'assistance publique (Voir *supra*, HISTORIQUE,

1. Cet article du règlement départemental ne doit négliger aucune des garanties de bien-être, d'hygiène, d'indépendance et de dignité morale sans lesquelles la loi contiendrait plus de périls que d'avantages.

Le conseil général de l'Ain a pensé qu'il était préférable de ne pas faire intervenir officiellement le maire dans la désignation des personnes susceptibles de recevoir un assisté. L'article 16, § 1, est donc ainsi modifié : « La personne chez qui l'assisté est..... est agréée par l'administration. » Il va de soi que l'administration n'en continuera pas moins à trouver dans le maire son agent naturel d'information, mais le maire aura plus de liberté, dans une communication confidentielle, pour ne penser qu'aux seuls intérêts de l'assisté (Rapport de M. Pierre Goujon, conseiller général, secrétaire du conseil supérieur de l'assistance publique, séance du 22 août 1906)

p. 45), la personne chez qui l'assisté est placé doit s'engager : 1° à le loger dans une chambre distincte ; 2° à le nourrir, à le vêtir et blanchir convenablement suivant les habitudes du pays ; 3° à lui donner place au foyer et à la lumière, communs aux habitants du logis ; 4° à lui procurer les soins nécessaires à son état, tant en santé qu'en maladie, si l'affection ne comporte pas l'hospitalisation, sous la réserve des dispositions de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite ; 5° à respecter sa liberté dans la mesure compatible avec les obligations de la vie de famille, notamment à n'exercer sur lui aucune pression d'ordre politique ou religieux, à ne le contraindre à aucun travail et à ne point l'empêcher de travailler.

Pour le prix de la pension, il appartiendra au conseil général d'apprécier si, suivant la catégorie dans laquelle se range l'assisté (vieillard, infirme ou incurable) et suivant la cherté plus ou moins grande de l'existence, on ne devrait pas établir des tarifs variés. Quoi qu'il en soit, il conviendra, afin de prévenir certains abus, que le prix ne dépasse jamais celui qui serait fixé pour l'hospice public le plus voisin.

Quant à la passation des traités, elle appartient au préfet [1]. On a considéré que le placement familier peut être réalisé dans une commune autre que la commune assistante, et, en l'absence de disposition contraire de la loi, il a paru expédient de confier au préfet (et non plus à la municipalité comme au cas d'hospitalisation dans des établissements privés) — au préfet, qui est le chef du service départemental — le soin de passer le contrat de placement, ainsi qu'il est procédé pour les enfants assistés.

Il est à peine besoin d'ajouter que les traités conclus, en exécution de l'article 24, soit avec les établissements privés, soit avec les familles étrangères qui consentent à entretenir un

1. Au rapport de M. Pierre Goujon, le conseil général de l'Ain a décidé (séance du 22 août 1906) que « cette rémunération pourra être suivant les cas : 1° du taux de l'allocation prévue par le conseil municipal pour l'assistance à domicile ; 2° de 1 fr., 1 fr. 20 ou 1 fr. 25 par jour »

assisté, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis (art. 38 de la loi du 14 juillet 1905).

Art. 25

Les vieillards, les infirmes et les incurables qui sont dépourvus de tout domicile de secours sont placés dans des établissements publics ou privés désignés par le ministre de l'intérieur, à moins que le préfet ou la commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assistance à domicile; ils reçoivent, dans ce cas, une allocation fixée dans les limites indiquées à l'article 20.

Pour les vieillards, les infirmes et les incurables dépourvus de domicile de secours communal et de domicile de secours départemental et dont l'assistance incombe à l'État, l'article 25 renverse le principe posé par l'article 19 que l'assistance à domicile est la règle et le placement dans un hospice l'exception. Le mode normal d'assistance est ici l'hospitalisation. Les raisons de décider ne sont plus les mêmes que pour les ayants droit ayant un domicile de secours, soit communal, soit départemental. C'est ce qu'indique avec beaucoup de netteté le rapport présenté à la Chambre par M. Bienvenu-Martin, qui s'exprime ainsi :

« Si l'on appliquait aux vieillards et aux infirmes de cette catégorie la règle générale que l'assistance à domicile doit être préférée à l'hospitalisation, il serait à craindre que les demandes d'admission devinssent extrêmement nombreuses; beaucoup de vieillards et d'infirmes n'hésiteront pas à s'adresser à l'État s'ils ont la certitude d'en recevoir une pension, et ils rencontreront souvent l'appui complaisant des conseils municipaux qui, dans le désir d'éviter des dépenses à la commune, prétendront que les intéressés n'ont pas de domicile de secours. Si ceux-ci savent qu'au lieu d'être assistés à domicile, ils seront envoyés dans un hospice, ils ne sollicite-

ront l'assistance que s'ils ne peuvent absolument s'en passer. C'est en vue de protéger l'État contre des demandes abusives ou des collusions possibles que l'on a inscrit dans l'article 23 (devenu l'article 25) une règle inverse à celle qui est posée dans l'article 17 (devenu l'article 19). »

A ces raisons, la circulaire ministérielle du 16 avril 1906 ajoute la considération suivante : Il y a un intérêt moral à ce que l'efficacité du secours accordé à domicile soit toujours contrôlée ; or, le contrôle exercé par l'intermédiaire des autorités locales ne sera sérieux qu'autant qu'il s'appliquera à des allocations payées au moins en partie, sur les budgets locaux. Enfin la pratique de la loi sur l'assistance médicale gratuite démontre que la plupart des individus sans domicile de secours sont des nomades. Dans ces conditions, il n'y aura aucune dureté à leur assigner comme demeure un établissement hospitalier quelconque, puisqu'on risquera beaucoup moins de briser des liens d'affection.

Mais, en fait, il peut en être tout autrement. La durée de la résidence acquisitive du domicile de secours est pour l'application de la loi de 1905 fixée à cinq ans. Un ayant droit peut donc avoir résidé trois ans, quatre ans dans une commune sans y posséder un domicile de secours ; il n'est pas nécessairement un nomade ; après être allé vainement chercher fortune ailleurs, peut-être à l'étranger, en Suisse, dans la République argentine par exemple, il est revenu finir ses jours sur le sol natal, dans la commune où il a vécu ses premières années, où il a retrouvé des parents éloignés (non tenus vis-à-vis de lui à la dette alimentaire), des amis d'enfance, des camarades de jeunesse ; il serait sans doute bien rigoureux d'arracher ce malheureux au milieu et aux êtres qui lui sont chers, pour le placer dans un hospice. L'assistance humaine, l'assistance rationnelle en ce cas, c'est l'assistance à domicile [1].

---

1. Quand le préfet proposera d'assister à domicile le vieillard, l'infirme, l'incurable dépourvu de domicile de secours, il devra spécifier d'une façon précise le motif d'une dérogation à la règle générale. Le meilleur serait l'entretien dans sa propre famille s'il s'agit d'un

Aussi, après avoir posé le principe de l'hospitalité pour les assistés sans domicile de secours, le législateur de 1905 admet pour cette catégorie d'ayants droit la possibilité d'une assistance sous forme d'allocation mensuelle à domicile.

A s'en tenir aux termes littéraux de l'article 25, on pourrait croire que la décision du ministre de l'intérieur, qui prononce l'admission, est commandée, quant au mode d'assistance, par l'appréciation du préfet ou de la commission centrale, *qui a admis l'impétrant à l'assistance à domicile*. En réalité, le préfet et la commission centrale n'émettent que des avis, aussi bien pour le mode d'assistance que pour l'admission même, et il appartient au ministre de l'intérieur, éclairé par ces avis, de décider si le postulant est admis et quel mode d'assistance lui sera appliqué.

Il va de soi que, dans l'hypothèse d'assistance à domicile, il y a lieu, pour ces assistés comme pour ceux qui ont un domicile de secours, de procéder éventuellement aux déductions prévues par l'article 20.

Pour la constitution des dossiers et leur examen par la commission centrale, on ne peut que se référer aux explications fournies sous l'article 16.

Art. 26

Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables et les frais de transport des assistés sont supportés, s'il y a lieu, par la commune, par le département ou par l'État, suivant que ceux-ci ont le domicile de secours communal ou départemental, ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours.

Si les assistés n'ont pas leur domicile de secours dans la commune où ils résident, celle-ci fait l'avance de ces frais, sauf

---

assisté qui, n'ayant pas les cinq ans de résidence requis par l'article 3, se trouvera néanmoins entouré des siens disposés à le soigner. Hospitaliser dans de semblables conditions serait le plus souvent contraire à l'esprit de la loi (Circ. du 16 avril 1906).

remboursement par la commune ou le département à qui incombe l'assistance, ou par l'État.

L'étude des divers modes d'assistance que comporte le commentaire du titre III de la loi de 1905 a permis d'examiner en même temps le caractère de la dépense principale d'assistance, qui est, pour l'assistance à domicile, l'allocation mensuelle, et pour l'assistance hospitalière, le prix de journée.

Mais, à côté de cette dépense d'assistance proprement dite, il convient d'envisager d'autres catégories de dépenses, dites accessoires, qui viennent accroître la dépense principale : c'est l'objet de l'article 26 qui se réfère expressément aux frais de certificats médicaux et aux frais de transport et dont les dispositions ont été étendues par la jurisprudence administrative aux frais d'inhumation des hospitalisés.

Ces dépenses ont le sort de la dépense principale de l'assistance ; elles sont supportées par les collectivités débitrices de cette assistance. Des termes employés : « par la commune, par le département ou par l'État, suivant que ceux-ci (les assistés) ont le domicile de secours communal, départemental, ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours », on ne saurait induire que, s'agissant d'un assisté ayant le domicile de secours communal, la commune supportera toute la dépense, ou que le département supportera intégralement cette dépense si l'assisté a le domicile de secours départemental. Commune et département pourront réclamer, du chef de cette dépense, les subventions prévues par les articles 27 et 28 de la loi, dans les conditions et les limites indiquées dans ces articles (1).

I. — Frais de certificats médicaux. — Ce sont les frais dus aux médecins à raison de la délivrance des certificats qui ont

1. Circulaire du 16 avril 1906, qui ajoute la précision ci-après : « Suivant l'article 27, la subvention est acquise aux communes pour les dépenses *mises à leur charge par la présente loi.* Le second déclare obligatoires pour le département les dépenses mises à leur charge par l'article 26, et dit qu'en cas d'insuffisance..... il est pourvu à ces dépenses à l'aide : 1°... ; 2° d'une subvention de l'État. »

pu être nécessaires pour l'admission des infirmes et des incurables à l'assistance.

L'article 26 ne parle que des infirmes et des incurables, il passe sous silence les vieillards, et cependant les vieillards pouvaient également avoir besoin, avant la loi du 31 décembre 1907, de produire des certificats médicaux pour démontrer qu'ils étaient incapables de subvenir, par leur travail, aux nécessités de l'existence. C'est un oubli du législateur, qui s'explique par les travaux préparatoires : dans le projet primitif, il était présumé que le septuagénaire se trouvait, du fait seul de son âge, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence. On a vu sous l'article 1 que le Sénat n'avait pas accepté cette présomption ; pour se réclamer de la loi du 14 juillet 1905, il fallait que le vieillard, âgé de plus de soixante-dix ans, fût reconnu incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence. Mais la loi de finances du 31 décembre 1907, modifiant par son article 35 l'article 1 de la loi de 1905, a supprimé pour les septuagénaires l'obligation de fournir la preuve de l'incapacité de travail. Dès lors, les certificats médicaux, délivrés en vue de l'admission à l'assistance, s'appliquent uniquement au cas de demandes formées par des infirmes ou des incurables, et le texte de l'article 26 est, par suite, en harmonie avec le principe nouveau consacré par la loi de 1907.

Les frais de visite [1] auxquels donnera lieu la délivrance d'un certificat que le requérant aura spontanément réclamé à un médecin de son choix pour appuyer sa demande d'assistance, incombent au requérant, non aux collectivités ; c'est l'affaire propre du requérant. Mais si le bureau d'assistance,

1. « L'article 26 mentionne seulement les frais de visite ; c'est une expression générale qui doit aussi comprendre, suivant moi, les frais de consultation. Que le médecin se soit transporté chez l'indigent ou que celui-ci soit venu se faire examiner en son cabinet, il y a toujours eu visite et le praticien doit être rémunéré de sa peine » (Circ. du 16 avril 1906). — En réalité, il eût été plus exact de parler d'une façon générale des frais de certificats médicaux, que ces certificats soient délivrés à la suite d'une visite au domicile de l'impétrant ou d'une consultation au cabinet du médecin.

le conseil municipal, la commission cantonale, la commission départementale ou la commission centrale [1] provoque la délivrance d'un certificat médical, nul doute que les frais de visite occasionnés par cette délivrance soient dus par les collectivités, alors même que la demande de l'assistance serait écartée, car c'est dans l'intérêt de ces collectivités que l'intervention du médecin se sera produite.

II. — Frais de transport. — Les frais de transport visés par l'article 26, a expliqué le rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés, sont ceux qui sont motivés soit par l'envoi d'un assisté dans un hospice public ou privé ou dans une famille, soit par son retour dans la commune où il a son domicile, si celle-ci le réclame.

Ces transports pourront souvent s'opérer sans frais. Quand il s'agira de conduire l'assisté à l'hospice public ou à l'hospice privé le plus voisin, la famille le mènera elle-même dans une voiture de campagne appartenant à la famille ou due à la complaisance d'un voisin. Il y aura là un motif pour intéresser les communes à la limitation des dépenses.

Mais, quoique la gratuité des transports puisse être souvent réalisable, il est certain que des frais peuvent être prévus de ce chef, et c'est un point qu'il convenait de réglementer.

Il en est de ces frais comme des certificats médicaux. Ces dépenses sont à la charge des collectivités débitrices de l'assistance, étant entendu expressément que commune et départe-

1. Pour éviter des réclamations injustifiées d'honoraires excessifs et aussi pour avoir un certificat présentant plus de garanties, la commission centrale, dans les suppléments d'enquête réclamés par elle à l'occasion d'impétrants sans domicile de secours, recommande que le certificat médical soit délivré par un médecin accrédité auprès de l'administration préfectorale (par exemple médecin de l'assistance médicale) ou, pour les Français résidant à l'étranger, par un médecin accrédité auprès du consul de Franee.

Il est à noter que notre choix comme expert du médecin de l'assistance médicale gratuite s'impose presque nécessairement quand il s'agit de déterminer si l'affection est ou non incurable. Il importe en effet pour éviter des conflits d'appréciation que le praticien chargé de constater le caractère de curabilité donnant lieu à l'assistance médicale par application de la loi du 15 juillet 1893, appartienne au même service que celui qui est chargé de constater le caractère d'incurabilité auquel est attaché le droit à l'assistance créé par la loi de 1905 (Circ. du 16 avril 1906).

ment pourront réclamer les subventions prévues par les articles 27 et 28 de la loi, dans les conditions et les limites indiquées dans ces articles.

Les transports par voies ferrées sont admis au bénéfice du demi-tarif, en conformité de l'accord intervenu avec les grandes compagnies, suivant les dispositions des circulaires du ministre de l'intérieur des 19 septembre 1890, 28 janvier 1891 et 1er décembre 1892 ; mais, comme la dépense doit être payée par le budget départemental, les réquisitions doivent être délivrées par le préfet et non par les maires. Il est de principe, en effet, comme l'a rappelé la circulaire du 1er décembre 1892, que le soin de liquider une dépense incombe exclusivement à l'autorité qui en a prescrit l'exécution. Aucune difficulté ne saurait, d'ailleurs, résulter dans l'espèce de ce mode de procéder. Ces transports ne sauraient, en effet, avoir, dans aucun cas, le caractère d'urgence que peuvent revêtir les transports nécessités pour le service de l'assistance médicale gratuite [1].

Il y a toutefois un intérêt appréciable à ce que les questions de frais de certificats médicaux et de frais de transport soient réglées le plus promptement possible, puisqu'il s'agit d'une impense supportée par la collectivité provisoirement débitrice et qui doit rentrer dans ses débours. La commune de la résidence en ferait l'avance (à s'en tenir aux termes de l'article 26, § 2), sauf remboursement par la collectivité débitrice (commune autre que celle de la résidence, département ou État). Mais, étant donné que le service est départemental, il convient de décider que, si un assisté n'a pas son domicile de secours dans la commune où il réside, les frais accessoires prévus par

---

1. Circulaire du 18 août 1906. — Il convient de rectifier en conséquence l'article 18 du projet de règlement départemental annexé à la circulaire du 16 avril 1906 et de réserver au préfet seul, à l'exclusion des maires, le droit de délivrer les réquisitions de l'espèce (Circ. du 27 avril 1907). — Pour bénéficier du demi-tarif, les réquisitions devront porter en caractères très apparents la mention : « Assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources. »

l'article 26 sont payés pour le compte de cette commune de résidence par le budget du département où se trouve située ladite commune. Comme les assistés donnant lieu aux frais accessoires envisagés n'entrent pour le département (qui prend provisoirement charge de la dépense) dans aucune des trois catégories d'assistés dont les dépenses prennent normalement place dans le budget départemental, le préfet devra demander au conseil général l'ouverture dans ce budget d'un crédit spécial à l'effet de pourvoir aux frais accessoires dont il s'agit. Ce crédit servira au paiement de la dépense, au lieu et place de la commune de la résidence, qui devrait être appelée à en faire l'avance, aux termes du paragraphe 2 de l'article 26, mais pour le compte de laquelle le département effectuera cette avance, d'après l'article 6 de la loi de 1905 et l'article 1 du décret du 14 avril 1906 ([1]).

III. — Frais d'inhumation. — Les frais d'inhumation incombent en principe à la commune du lieu du décès, qui peut n'être pas la commune du domicile de secours. Cette solution, qui s'appuie sur l'article 26 du décret du 23 prairial an XII, sur l'article 3, § 4, du décret du 18 juin 1811 et sur l'article 93 de la loi municipale du 5 avril 1884, a été admise d'abord pour les malades du service de l'assistance médicale ([2]). Mais la pratique de la loi de 1893 n'a pas tardé à faire apparaître qu'une pareille imputation de dépenses pouvait avoir un caractère bien rigoureux et excessif, notamment au regard d'une commune siège d'un hôpital qui est tenu de recevoir, comme établissement de rattachement, tous les malades de la circonscription. Le ministère de l'intérieur a donc reconnu que, pour les assistés à la charge exclusive de l'État, décédés dans les hôpitaux, les frais d'inhumation devraient être considérés comme frais nécessaires d'assistance médicale et supportés dès lors par

1. Sol. min. int., *Loiret*, 13 avril 1907.

2. *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 231, note. La solution qui y est indiquée doit être modifiée conformément aux observations présentées ci-après.

l'État, non par la commune du lieu du décès ; quant aux assistés ayant un domicile de secours communal ou départemental, la collectivité débitrice de la dette d'assistance est assurée, si elle compte les frais d'inhumation comme dépenses accessoires, de toucher la subvention de l'État pour ces frais accessoires comme pour la dépense principale d'assistance médicale [1].

Il est ainsi admis que les frais d'inhumation d'un malade décédé à l'hôpital où il a été entretenu au titre de la loi du 15 juillet 1893 sont compris dans les dépenses générales du service, et que les frais qui en résultent incombent à la collectivité à laquelle appartient l'assisté décédé.

La question a été posée de savoir si, par assimilation, les frais funéraires d'un assisté de la loi du 14 juillet 1905, décédé à l'hospice, doivent être mis à la charge de la collectivité débitrice de l'assistance et si ces frais doivent être compris dans la dépense à répartir entre la commune, le département et l'État, conformément aux barèmes A, B et C.

La jurisprudence du ministère de l'intérieur est fixée en ce sens que les frais d'inhumation des assistés bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905 constituent, d'une manière générale, une charge du nouveau service et que, par suite, les dépenses de l'espèce doivent être réparties entre les trois collectivités : État, département et commune, dans les conditions déterminées par la loi et par les barèmes y annexés.

A la vérité, la loi du 14 juillet 1905 ne prévoit pas, comme celle du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, la formation de circonscriptions hospitalières, et l'on pourrait considérer qu'il n'y a pas ici les mêmes raisons pour déroger à la règle générale qui laisse les frais d'inhumation à la charge de la commune du lieu du décès.

Mais, à défaut de l'argument tiré du rattachement des communes à tel établissement hospitalier (Loi du 15 juillet 1893), il est une autre raison, qui peut être donnée en faveur de l'opi-

1. Rapport au ministre de l'intérieur sur l'exécution en 1895 de la loi du 14 juillet 1893, fasc. 55 du *Conseil supérieur de l'assistance publique*, p. 202.

nion exprimée plus haut, c'est qu'en réalité, le paiement des frais d'inhumation constitue le dernier acte de l'assistance que la loi a entendu établir au profit des vieillards, des infirmes et des incurables. Or, en droit, il est rationnel que la collectivité qui doit l'assistance et qui se trouve substituée à la famille pour l'exécution de ce devoir, assume les frais d'inhumation de l'assisté qu'elle a pris à sa charge.

D'autre part, en fait, si cette charge était laissée à la commune du lieu du décès, il y aurait par là même une situation privilégiée créée au profit des communes dépourvues d'hospice. Par contre, les communes possédant un établissement hospitalier verraient leurs charges s'accroître, sans compensation possible, du fait des décès survenus dans l'hospice où les assistés sont placés par les autres municipalités.

En conséquence, pour le nouveau mode d'assistance institué par la loi du 14 juillet 1905, aussi bien que pour l'assistance médicale gratuite, les frais d'inhumation doivent être considérés comme une charge des collectivités désignées pour assurer l'assistance.

Toutefois, comme il s'agit là d'une exception à la règle générale d'après laquelle les frais d'inhumation sont supportés par la commune du lieu du décès, il conviendrait de ne pas admettre une dérogation au principe, suivie dans les cas où des raisons d'équité font fléchir la rigueur de ce principe. Dès lors, pour les décès d'assistés à domicile, quand il s'agit de personnes dont la liberté de choix du séjour est entière et ne comporte pas de limite, on devrait s'en tenir, semble-t-il, à la règle générale, laisser les frais d'inhumation au compte de la commune du lieu du décès qui en a fait l'avance et ne pas regarder la dépense comme un accessoire de la dépense principale d'assistance (1).

---

1. Que décider pour les frais des services religieux ? — Depuis l'application de la loi du 9 décembre 1905, les desservants ne sont plus tenus de célébrer gratuitement les services religieux pour les indigents décédés secourus au titre de la loi du 15 juillet 1893.

Du moment où la loi du 9 décembre 1905, par son article 2, a supprimé des budgets des

TITRE IV

VOIES ET MOYENS

ART. 27

Sont obligatoires pour les communes, dans les conditions des articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi.

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide : 1° des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent ; 2° de la participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice ; 3° des recettes ordinaires ; 4° en cas d'insuffisance, d'une subvention du département, calculée conformément au tableau A ci-annexé, et d'une subvention directe et complémentaire de l'État, calculée conformément au tableau C ci-annexé, en ne tenant compte, pour le calcul des subventions, que de la portion de dépense couverte au moyen de ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois (1).

---

communes, des départements et de l'État toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes, il n'est plus possible aux communes et aux départements d'inscrire à leurs budgets aucun crédit destiné à payer aux desservants les frais des services religieux célébrés à l'occasion d'enterrements d'indigents assistés (Sol. min. int., *Haute-Marne*, septembre 1907). — Cette solution s'applique aux assistés de la loi de 1905.

1. L'article 27 doit être complété par la disposition suivante résultant de l'article 37 de la loi de finances du 31 décembre 1907 :

« Lorsque l'application des barèmes annexés à la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources imposera à une commune une part plus élevée dans la dépense lui incombant par assisté que celle qui résulterait de l'application des barèmes annexés à la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, cet excédent de charges sera couvert par une subvention complémentaire allouée à la commune.

« La portion de la dépense à couvrir au moyen de cette subvention complémentaire sera répartie entre les départements et l'État selon le barème B de la loi du 14 juillet 1905. »

Tableau A

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les communes, dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

VALEUR DU CENTIME COMMUNAL rapporté à la population	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR par les communes au moyen des ressources provenant de l'impôt (art. 27, 4°)	par les départements au moyen de leurs propres ressources et des subventions de l'État conformément au tableau B
	°/o	°/o
Au-dessous de 0f06	10	90
De 0f061 à 0f08	15	85
De 0 081 à 0 10	20	80
De 0 101 à 0 12	25	75
De 0 121 à 0 14	30	70
De 0 141 à 0 16	40	60
De 0 161 à 0 18	50	50
De 0 181 à 0 20	60	40
Au-dessus de 0f20	70	30

Tableau C

Barème servant à déterminer la subvention directe et complémentaire de l'État aux communes dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

Lorsque, dans une commune, le nombre des assistés dépassera dix par mille habitants (10 °/oo), l'État allouera pour cette dépense supplémentaire à cette commune une subvention directe par assisté en surnombre, sans que la charge communale puisse descendre au-dessous de dix pour cent (10 °/o) de la dépense totale, soit :

Pour un assisté par mille au-dessus de 10 °/oo, 10 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour deux assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 11 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour trois assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 12 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour quatre assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 13 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour cinq assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 14 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour six assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 15 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour sept assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 16 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour huit assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 17 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour neuf assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 18 °/o de la dépense communale complémentaire.

Pour dix assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 19 °/o de la dépense communale complémentaire.

Au-dessus de dix assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 20 °/o de la dépense communale complémentaire.

L'assistance instituée par la loi de 1905 a un caractère obligatoire. Par voie de conséquence, sont obligatoires pour les communes les dépenses qui leur incombent du fait de l'application de la loi. C'est ce que prescrit expressément l'article 27, en ajoutant, comme sanction, en cas de refus du conseil municipal de voter les crédits nécessaires, le droit pour l'autorité supérieure de recourir à l'inscription d'office et à l'imposition d'office, suivant les règles ordinaires consacrées par la loi municipale du 5 avril 1884 (1).

---

1. Loi du 5 avril 1884. — Art. 136. — Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes : 1°..... ; 2°..... ; 20° : les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi.

Art. 149. — Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du président de la République pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par un arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite sur sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires

Après avoir posé le principe de l'obligation légale, l'article 27 indique les ressources au moyen desquelles les communes feront face à la dépense. Les ressources sont les suivantes :

1° Les fondations ou libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ;

2° La participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice ;

3° Les recettes ordinaires du budget communal ;

4° En cas d'insuffisance, une subvention du département et de l'État.

1° Fondations et libéralités. — Au premier rang des ressources dont les communes peuvent disposer afin de pourvoir aux dépenses mises à leur charge par la loi de 1905, figurent les revenus des fondations ou libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, que les dons et legs grevés de cette condition aient été ou soient consentis aux communes mêmes, ou que, adressés à cette catégorie de pauvres, ils aient été recueillis par le maire agissant au nom des pauvres. Les libéralités dont il peut être fait état doivent viser expressément soit les vieillards, les infirmes et les incurables, soit seulement ou les vieillards, ou les infirmes, ou les incurables, soit les uns ou les autres avec adjonction d'autres bénéficiaires, tels que les orphelins (auquel cas il y aura lieu de procéder à une ventilation équitable). On n'y peut comprendre, semble-t-il en présence des termes précis de l'article 27, les libéralités faites aux pauvres en général.

Mais on doit y ajouter les revenus des biens acquis par les bureaux de bienfaisance, les hospices et hôpitaux-hospices en suite de fondations ou libéralités dont ces établissements se trouvent gratifiés, et dont l'objet est l'assistance à domicile

---

inscrites d'office en vertu du présent article, il y est pourvu par le conseil municipal, ou en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum.

des vieillards, des infirmes et des incurables (Voir *infra*, art. 30).

Sont exceptées d'une manière générale les fondations et libéralités assorties de conditions qui s'opposeraient à l'emploi ainsi prévu, soit à raison de l'institution de distributeurs particuliers, soit parce que le bienfaiteur aurait indiqué des catégories spéciales de malheureux auxquels les secours devraient être réservés [1].

Si des difficultés s'élèvent entre les conseils municipaux et les bureaux de bienfaisance ou hospices au sujet de la contribution à attendre des fondations ou libéralités, il appartiendra au conseil de préfecture d'en connaître (Voir *infra*, art. 35), sauf recours au Conseil d'État (art. 36). Mais les contestations

---

1. La commune est, en effet, tenue, avant tout, de respecter les volontés du fondateur. Or, beaucoup de dons ou de legs sont soumis à des conditions d'emploi ou de distribution inconciliables avec les règles étroites prescrites par la loi pour le fonctionnement du service d'assistance. Par exemple, à Clermont-Ferrand, grâce à un legs recueilli par la ville, une commission composée de juges de paix distribue des pensions de 100 fr. à des sexagénaires et des pensions de 200 fr. à des septuagénaires. A Nantes, un legs et une donation permettent d'attribuer également de petites pensions à des sexagénaires désignés par une commission où figurent le maire, deux conseillers municipaux, deux patrons et deux ouvriers. De telles libéralites ne sauraient être affectées au service communal d'assistance; car les bénéficiaires ne seraient plus, selon les intentions des donateurs, choisis par des commissions spécia'es (A. Sachet, *op. cit.*, p. 168).

Appelé par le ministre de l'intérieur à émettre un avis de principe sur le point de savoir si, depuis la loi du 9 décembre 1905, les bureaux de bienfaisance sont tenus d'ordonnancer, au nom des ministres du culte en exercice, les arrérages ou recettes provenant des legs faits à ces établissements pour les pauvres, à charge de distribution des revenus par les titulaires ecclésiastiques successifs, le Conseil d'État a, par avis du 30 mai 1907, résolu la question négativement; les motifs invoqués par le Conseil d'État sont les suivants (*Revue générale d'Administration*, 1907, III, 301) :

« Considérant que l'autorisation d'accepter le bénéfice des libéralités faites aux établissements de bienfaisance, à charge de distribution par les curés et desservants, a été donnée aux curés et desservants successifs, c'est-à-dire aux représentants d'un établissement public du culte supprimé par la loi du 9 décembre 1905; — que, dès lors, les curés ou desservants actuels ne peuvent plus aujourd'hui se prévaloir des termes des actes d'autorisation pour exiger l'ordonnancement à leur nom des sommes à distribuer aux pauvres par leur entremise... »

La même solution s'appliquerait, par analogie de motifs, au cas particulier de libéralité faite dans les mêmes conditions en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes ou aux incurables.

S'il y avait contestation, il appartiendrait d'ailleurs à l'autorité judiciaire de se prononcer sur les demandes de révocation des libéralités pour cause d'inexécution des conditions (Av. min. int., *Côte-d'Or*, 18 juin 1907).

Mais si, d'après l'avis du Conseil d'État, les bureaux de bienfaisance n'ont plus l'obligation de remettre les arrérages dont il s'agit aux curés ou desservants, ces établissements ont la faculté de procéder ainsi, notamment en vue d'éviter une demande en révocation des libéralités pour cause d'inexécution des conditions.

portant sur l'interprétation de testaments et les actes de donation sont de la compétence exclusive des tribunaux civils.

2° PARTICIPATION ÉVENTUELLE DU BUREAU DE BIENFAISANCE OU DE L'HOSPICE. — Il s'agit ici d'une participation purement facultative et volontaire.

Il n'a d'ailleurs jamais été question de rendre obligatoire une contribution financière des hospices : l'article 31 leur impose déjà l'obligation de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources propres le permettent, les hospitalisés du service qui ont leur domicile de secours dans la commune siège de l'établissement. Mais, en dehors des fondations particulières à cet objet (dans ce cas la contribution de l'hospice est obligatoire), certains hospices usant de la faculté accordée par les lois du 7 août 1851 (art. 17) et du 21 mai 1873 (art. 7) assistent à domicile des vieillards et des infirmes. Il est désirable qu'ils continuent à consacrer la même partie de leurs revenus à ce mode d'assistance.

En ce qui concerne les bureaux de bienfaisance, le caractère seulement facultatif de leur participation n'a pas été admis sans débats. En 1903, la Chambre des députés avait adopté un texte prévoyant, parmi les ressources du service d'origine communale, « une subvention du bureau de bienfaisance, qui ne peut être inférieure au quart de ses ressources non grevées d'affectation spéciale ». La Chambre avait maintenu cette disposition (séance du 12 juin 1903), bien que des amendements déposés par MM. Sibille, de Castelnau et Auffray en eussent demandé la suppression. Contre la fixation à un taux déterminé de la contribution des bureaux de bienfaisance, on fit valoir que si, dans quelques régions, ces bureaux sont riches, ce fait ne constitue qu'une très rare exception, et que pour l'ensemble de la France, ils ne disposent que de ressources tout à fait insuffisantes. Très souvent, les communes sont obligées de fournir des subventions aux bureaux de bienfaisance ; dans les revenus de ces bureaux qui s'élèvent à 38 millions de francs, les subven-

tions communales entrent pour 13 767 513 fr., c'est-à-dire que pour l'ensemble des bureaux de bienfaisance, les revenus sont représentés pour plus d'un tiers par des subventions communales. Aussi M. de Castelnau demandait-il que les bureaux de bienfaisance ne fussent tenus de contribuer que lorsqu'ils ne reçoivent pas de subventions des communes ; M. Auffray estimait que pour fixer la proportion dans laquelle ils devaient contribuer, on devait prendre celle pour laquelle ils avaient supporté, en 1902, les dépenses dont ils allaient être déchargés ; enfin M. Sibille proposait qu'on ne mentionnât que pour mémoire la contribution des bureaux de bienfaisance. C'est à ce dernier parti que s'est rangée la commission du Sénat, et elle a été suivie par la Haute Assemblée. Elle n'a pas cru devoir s'arrêter aux arguments invoqués par les partisans de la fixation d'un taux de contribution et qui étaient tirés de la mauvaise volonté que pourraient montrer les bureaux de bienfaisance, de l'incertitude et des difficultés qui pourraient se présenter ([1]). On a considéré, d'après l'exemple fourni par l'exécution de la loi du 15 juillet 1893, que les bureaux de bienfaisance ne manqueraient pas d'apporter, dans la mesure de leurs ressources, leur concours volontaire aux communes pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Ainsi, en dehors des contributions résultant obligatoirement de fondations ou de libéralités, les bureaux de bienfaisance ne sont pas tenus de participer aux dépenses du service ; ils peuvent accorder une subvention facultative sur leurs fonds libres, et il est équitable qu'ils l'accordent dans la mesure où le bureau sera déchargé par le service obligatoire ([2]).

La circulaire du 18 mai 1894 (pages 67 et suivantes) parlant des bureaux de bienfaisance s'exprimait ainsi :

« Lorsque les fondations ont précisé cette affectation, tout est simple. Mais la difficulté naît lorsque les fondations ont été

1. Révillon, *op. cit.*, p. 151.
2. Av. min. int., *Rhône*, mars 1906.

faites en faveur de l'assistance à domicile en général, par conséquent en faveur de tous les modes d'assistance à domicile, y compris l'assistance médicale. C'est le cas de toutes les fondations faites sans conditions aux bureaux de bienfaisance. N'en appliquer aucune partie à l'assistance médicale serait restreindre et, par conséquent, méconnaître les intentions des donateurs. Or, ce serait n'en appliquer aucune part à l'assistance médicale que de laisser aux bureaux de bienfaisance, qui n'auront plus à secourir les malades à domicile, la disposition de la totalité des ressources qui leur ont été ainsi données.

« Quelle sera la part de ses ressources qu'en exécution de l'article 30 et par respect de la volonté des donateurs, le bureau de bienfaisance devra affecter à l'assistance à domicile ? Vous l'examinerez pour chaque cas, en vous entourant de tous les éléments d'information que vous pourrez réunir, et en vous efforçant de vous mettre d'accord avec la commission administrative du bureau de bienfaisance. Le règlement du budget annuel sera une occasion toute naturelle de fixer cette part et d'établir cet accord. L'affectation ainsi faite sera constatée au budget des bureaux de bienfaisance sous ce titre : Assistance médicale à domicile. Avant d'approuver le budget, vous vous assurerez que le bureau de bienfaisance a fait à ce mode d'assistance une part équitable. »

Ces recommandations trouvent ici leur application avec la seule substitution des mots « assistance aux vieillards » à ceux « d'assistance médicale ». Quant à la proportion moyenne, puisque celle du quart admise à la Chambre a paru en définitive un peu forte, on pourrait dans les cas ordinaires l'estimer à un cinquième comme pour l'assistance médicale, cette évaluation moyenne étant susceptible de diminution ou d'augmentation suivant les circonstances de chaque espèce [1].

Mais comme il s'agit d'une participation volontaire, un

1. Circulaire du 16 avril 1906.

règlement départemental ne peut fixer d'une manière invariable au cinquième des ressources propres la contribution des hospices et des bureaux de bienfaisance (1).

Il n'appartient pas non plus au préfet d'imposer d'office aux bureaux de bienfaisance (ou aux hospices), sur leurs fonds libres, une contribution, même de quotité réduite, aux dépenses du service obligatoire (2). Si donc la participation directe, par voie de subvention à la commune, n'est pas prévue dans les budgets des bureaux de bienfaisance, le préfet, qui ne peut recourir à l'inscription d'office, laquelle n'est prévue par aucun texte législatif, ne saurait employer que les conseils et les exhortations (3). Ce moyen sera surtout efficace dans l'avenir s'il y est reconnu préalablement à l'approbation du budget. Il conviendra aussi désormais de veiller à ce que les bureaux de bienfaisance ne soient autorisés à accepter les libéralités faites en faveur de la généralité des pauvres que moyennant affectation par la commission administrative d'une portion des revenus des legs à l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (4).

La participation volontaire et éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice, comme aussi leur contribution obligatoire à raison de fondations ou de libéralités (Voir *infra,* art. 30), viennent en déduction de la charge communale, dit la circulaire du 16 avril 1906. Il faut entendre par ces mots « charge communale », non la dépense nette incombant définitivement à la commune, mais bien la dépense globale occasionnée par

1. Décis. min. int., *Calvados,* janvier 1907.

2. Av. min. int., *Basses-Pyrénées,* 30 avril 1907.

3. Sauf le cas où la contribution des bureaux de bienfaisance serait obligatoire en vertu de clauses d'actes de fondations, hypothèse prévue par l'article 30 de la loi de 1905 (comme elle l'était par l'article 30 de la loi du 15 juillet 1893), la participation du bureau de bienfaisance, sur ses ressources propres, sans affectation spéciale, est une participation purement volontaire et facultative, très désirable certes et conforme à l'équité, qui doit être conseillée, mais qui ne saurait être imposée par l'autorité qui règle le budget (Voir en ce sens, pour l'application de la loi de 1893, C. d'Ét. cont., *Lupiac,* 14 février 1908, *Revue des Établ. de bienf. et d'assist.,* 1908, p. 90). Cf. même *Revue,* 1908, p. 41, compte rendu des observations présentées au Sénat par M. Guillier lors de la discussion de la loi de finances de 1908. *Adde* considérations indiquées par M. Bienvenu-Martin, *supra,* PRÉFACE.

4. Av. min. int., *Sarthe,* 20 août 1906.

l'assistance aux vieillards, aux infirmes ayant le domicile de secours communal, dépense d'origine communale qui est en principe à la charge de la commune et qui sera à sa charge exclusive ou à celle des établissements publics communaux, s'il n'y a pas insuffisance des ressources prévues aux 1°, 2° et 3° de l'article 27 et si, dès lors, il n'y a pas à faire appel au concours financier des subventions du département et de l'État [1].

3° Recettes ordinaires de la commune. — D'après la circulaire du ministère de l'intérieur du 18 août 1906, les recettes ordinaires de la commune doivent, pour l'application de la loi de 1905, être constituées par les recettes ordinaires libres après prélèvement des dépenses ordinaires (obligatoires et facultatives) et des dépenses extraordinaires obligatoires garanties par un prélèvement sur ces recettes. Cette interprétation a paru dès 1896 très rationnelle lors de l'application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Elle n'a jamais soulevé de difficultés, et il a donc semblé qu'il convenait de l'adopter pour la mise en œuvre de la loi de 1905 [2].

4° Subvention du département et de l'État. — Si les ressources qui viennent d'être analysées sous les 1°, 2° et 3° du paragraphe 2 de l'article 27 sont insuffisantes, et seulement en ce cas, les communes ont droit à subvention de la part du département ou de la part de l'État. C'est l'application du principe de solidarité nationale, en vertu duquel les communes riches doivent venir en aide aux communes pauvres par la voie des subventions départementales, les départements riches à leur tour venant en aide aux départements pauvres par la voie des subventions de l'État. C'est le principe déjà appliqué pour l'assistance médicale gratuite et pour la protection de la santé publique, celui qui l'était aussi pour l'assistance facultative

1. Av. min. int., *Basses-Alpes,* décembre 1907.
2. Sol. min. int., *Eure,* 27 février 1907.

aux vieillards sous l'empire des lois de 1897 et de 1902. Mais les bases de calcul des subventions ne sont pas ici les mêmes, et d'autre part, afin de faciliter aux communes l'accomplissement de leur devoir d'assistance, celles de ces collectivités qui se trouvent dans une situation particulièrement intéressante, bénéficient d'une subvention directe et complémentaire de l'État. L'examen de l'alinéa 4 du paragraphe 2 de l'article 27 comporte donc deux sous-divisions :

a) Subvention du département aux communes;

b) Subvention de l'État aux départements.

a) *Subvention du département aux communes.* — L'article 27 doit être entendu en ce sens que, quand les communes ont appliqué aux dépenses qui leur incombent les ressources prévues aux 1°, 2° et 3° du paragraphe 2 [1], elles ont droit à la subvention du département pour faire face à la différence ainsi constatée entre les recettes et les dépenses, sans qu'il y ait lieu de rechercher si leur part, déterminée d'après le barème A annexé à la loi, est couverte par des centimes ordinaires ou des centimes extraordinaires ou des taxes dont la perception est autorisée par les lois [2]. Il suffit que ce prélèvement soit effectué sur le produit de l'impôt ou sur le produit des taxes prévues par l'article 27. — En droit, la part des dépenses que

---

1. Ces ressources, dont il doit être d'abord fait emploi, sont, il n'est pas sans intérêt de le rappeler : 1° le montant des ressources spéciales provenant des fondations ou libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables; 2° le montant de la participation du bureau de bienfaisance et de l'hospice; 3° les recettes ordinaires libres après prélèvement des dépenses ordinaires (obligatoires et facultatives) et des dépenses extraordinaires garanties par un prélèvement sur ces recettes.

On a fait observer avec raison que le législateur ne pouvait pas choisir une base plus équitable. Si, en effet, il avait fait entrer en ligne de compte dans le calcul des subventions les ressources provenant des nos 1 et 2, il aurait fait une faveur injustifiée aux communes qui avaient déjà la bonne fortune de recevoir des libéralités; et, en tenant compte des recettes du no 3, il aurait complètement manqué le but qu'il s'était proposé de venir en aide aux communes les plus pauvres et de proportionner leurs subventions à l'importance de leurs besoins (A. Sachet, *op. cit.*, p. 174).

2. Étant d'ailleurs entendu que le montant de la subvention directe et complémentaire de l'État aux communes (barème C) n'entrera pas en compte pour le calcul de la subvention du département, c'est-à-dire qu'elle ne devra pas faire partie des recettes qui servent à la détermination de l'insuffisance sur laquelle doit s'établir, d'après le barème A annexé à la loi, le contingent de chaque commune (Circ. min. int., 18 août 1906).

les communes doivent payer en dehors de toute participation du département doit donc être réglée conformément aux dispositions des 1°, 2° et 3° de l'article 27. Quant à la part de l'insuffisance qui se répartit entre la commune et le département suivant le barème A, les communes ont le choix entre les diverses natures de ressources indiquées au 4° du paragraphe 4 dudit article. Il n'appartiendrait pas d'ailleurs à l'autorité préfectorale de prescrire aux communes le vote de ressources spéciales quand ces communes n'ont pas besoin de recourir à cette mesure de trésorerie.

Ainsi la commune a droit à la subvention du département (et il doit être décidé de même en ce qui concerne la subvention directe et complémentaire de l'État aux communes) pour toute la portion de dépense couverte, déduction faite des ressources mentionnées aux n°s 1, 2 et 3, « par des ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois ». Il faut, et il suffit, qu'un sacrifice soit demandé aux contribuables ; mais il n'est pas nécessaire de recourir à des impositions nouvelles et spécialement [1] affectées à l'assistance de la loi de 1905.

L'application de cette règle n'est pas sans soulever dans la pratique quelques difficultés.

Lorsqu'une commune a un budget présentant comme recettes des ressources provenant de l'impôt, notamment de centimes pour insuffisance de revenus, et qu'elle paie sur ces ressources des dépenses facultatives, est-elle fondée à réclamer la subvention du département pour l'intégralité des dépenses obligatoires de l'assistance aux vieillards, ou seulement pour le montant de ces dépenses diminué du montant des dépenses facultatives ?

Cette seconde opinion n'a pas paru devoir être admise. On n'envisagerait ainsi qu'une seule catégorie de ressources du

---

1. C'est la solution admise, après quelques hésitations, en matière d'assistance médicale (Circ. min. int., 23 juin 1898).

budget communal, les ressources provenant de l'impôt, ou même que les ressources provenant des centimes pour insuffisance de revenus, et le raisonnement suppose que les dépenses facultatives doivent être obligatoirement couvertes au moyen des ressources provenant de l'impôt (ou même au moyen de l'imposition pour insuffisance de revenus). En réalité, il n'en est pas ainsi et, pour l'application de l'article 27, il convient de prendre le budget communal dans son ensemble. Or, s'il appartient à l'administration de veiller, lors de l'examen des budgets communaux, à ce que les revenus de la commune, ne provenant pas de l'impôt, soient d'abord affectés au paiement des dépenses obligatoires, il paraît peu admissible, si quelque tempérament est en fait apporté à cette règle, ce qui parfois s'impose, de priver la commune du bénéfice des subventions prévues par la loi de 1905, dès lors que cette commune a payé les dépenses résultant de l'application de cette loi avec des ressources provenant de l'impôt [1].

D'une façon générale, les mots « taxes autorisées par les lois » doivent être interprétés dans un sens large. Les recettes communales donnant ouverture à subvention sont toutes celles qui ont un caractère fiscal et qui ne sont pas la représentation d'un service rendu à l'assujetti par la commune. Les taxes d'octroi présentent bien ce caractère : il n'est donc pas nécessaire qu'une commune, pour avoir droit à subvention, vote des centimes additionnels spéciaux, alors que son budget est alimenté par des ressources provenant de l'octroi ; les dépenses du nouveau service étant couvertes au moyen d'un prélèvement sur le produit de ces taxes, la commune est dans les conditions légales pour prétendre à la subvention du département et, éventuellement, à celle de l'État [2].

Par contre, les droits de place dans les halles et marchés, non plus que les taxes affouagères, ne peuvent rentrer dans la

1. Sol. min. int., *Gard,* 22 juillet 1907.
2. Sol. min. int., *Meurthe-et-Moselle,* 15 avril 1907

catégorie des taxes prévues par le n° 4 du paragraphe 2 de l'article 27. En effet, les droits de place sont, à proprement parler, le prix de location d'emplacements, selon les termes mêmes de la loi du 11 frimaire an VII (art. 7, n° 3) et du décret du 4 thermidor an X (art. 7). Ces droits doivent être établis d'après la superficie occupée ; ils doivent être modérés pour ne pas grever d'une manière trop sensible les objets mis en vente et ne pas nuire au développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie [1].

D'autre part, la taxe affouagère, bien qu'autorisée par la loi, ne doit être que la représentation des frais inhérents à la jouissance de la forêt affouagère (Av. Cons. d'Ét., 8 août 1838). Si parfois cette taxe, dans des circonstances exceptionnelles, peut dépasser le chiffre des frais dont il s'agit, cela ne peut être que dans des limites très restreintes. La taxe affouagère est et doit rester la simple représentation des frais exposés par la commune pour assurer aux assujettis le bénéfice du droit de prendre dans les bois communaux le bois de chauffage et de construction [2].

En un mot, ces droits et taxes n'ont aucun caractère fiscal, et les communes ne sauraient chercher dans une majoration de ces taxes des ressources destinées à suppléer à l'insuffisance des recettes ordinaires en vue de l'allocation des subventions visées par les barèmes A et C de la loi de 1905.

En ce qui concerne la taxe sur les chiens, il convient de distinguer si la taxe communale correspond à la taxe perçue par application de la loi du 2 mai 1855, ou si elle est réclamée aux propriétaires de chiens en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi du 29 décembre 1897 relative à la suppression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques. — Dans le premier cas, la taxe étant établie directement par une loi est de nature à servir au paiement de la somme à la charge de la

1. Sol. min. int., *Vendée*, 2 août 1907.
2. Sol. min. int., *Meuse*, 16 mai 1907.

commune dans le montant de l'insuffisance à couvrir et peut justifier ainsi l'attribution de la subvention départementale. — Dans le second cas, *a fortiori*, la taxe sur les chiens remplace en fait une taxe d'octroi et doit par suite être assimilée aux « taxes dont la perception est autorisée par les lois », prévues par l'article 27. Il doit donc être admis qu'elle constitue pour la commune un moyen de payer sa part dans le montant de l'insuffisance à couvrir et d'obtenir la subvention du département pour couvrir le complément de cette insuffisance ([1]).

Quant à la taxe que les communes sont autorisées à établir sur les voitures, elle est toujours perçue, par application de la loi du 29 décembre 1897, comme taxe de remplacement des droits d'octroi supprimés. Il doit donc être admis qu'elle constitue pour la commune un moyen de payer sa part dans le montant de l'insuffisance à couvrir et d'obtenir la subvention du département pour couvrir le complément de cette insuffisance ([2]).

Par application des mêmes principes, on doit décider que les communes n'ont pas droit aux subventions du département et de l'État pour subvention servie à l'hospice, même volontairement ; mais elles peuvent diminuer ou supprimer leur subvention volontaire et y substituer le paiement de prix de journée afférents à des assistés désignés conformément à la loi de 1905 ; les sommes consacrées à ce paiement donneraient droit aux subventions du département et de l'État dans les conditions prévues par l'article 27 et suivant les barèmes A et C ([3]).

Ces principes posés, il convient d'analyser le tableau A qui détermine la part des dépenses à couvrir par les communes — et par les départements au moyen de leurs propres ressources et des subventions de l'État (Voir *infra*, art. 28).

---

1. Sol. min. int., *Meurthe-et-Moselle*, 15 avril 1907.
2. Sol. min. int., *Meurthe-et-Moselle*, 15 avril 1907.
3. Sol. min. int., *Ille-et-Vilaine*, 23 avril 1906 ; *Morbihan*, 30 janvier 1907

Une première remarque s'impose. Le législateur de 1905 s'est efforcé d'apporter une atténuation aux charges des communes et d'alléger dans une mesure fort large leur participation financière aux dépenses du nouveau service d'assistance obligatoire. C'est ce qui résulte : *a*) de l'admission du principe d'une contribution complémentaire de l'État en faveur des communes dont le coefficient d'indigence dépasse la proportion normale de 10 assistés pour 1 000 habitants (barème C); *b*) d'une modification essentielle introduite dans les échelons du barème A qui, pour l'assistance médicale, fait varier la part des communes de 20 à 90 °/₀, et, pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, limite cette part entre 10 et 80 °/₀ ; *c*) et aussi de la substitution du centime démographique (valeur du centime rapporté à la population) au centime superficiel.

Le barème A de la loi de 1893 avait été emprunté par M. Émile Rey, rapporteur de la commission de la Chambre des députés, au mode de répartition admis en 1880 pour les subventions destinées aux chemins vicinaux ; il prend comme critérium de la richesse relative de telle ou telle commune la valeur du centime communal, c'est-à-dire la centième partie du montant communal des quatre contributions directes ; la part de la commune croît avec la valeur du centime communal ; elle varie de 20 à 90 °/₀, lorsque la valeur du centime varie de 20 fr. à 900 fr. et au-dessus ; la différence, soit de 80 à 10 °/₀, est payée par le département au moyen de ses ressources propres et des subventions de l'État [1].

En 1903, la Chambre des députés [2], tout en conservant le principe du barème A de la loi de 1893, réduisit de dix unités

1. *L'Assist. méd. grat.*, 2ᵉ édit., p. 236 et suiv.

2. « Lorsque le projet de loi sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et incurables, — qui devint la loi du 14 juillet 1905 — fut voté à la Chambre des députés, cette assemblée avait décidé que les dépenses seraient réparties entre les communes, les départements et l'État d'après les barèmes de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Le Sénat, désireux de diminuer les charges des deux premières collectivités et d'augmenter la part de l'État, arrêta les barèmes nouveaux que la Chambre ensuite ratifia et qui sont incorporés aujourd'hui à la loi elle-même. » (Circ. min. int., 28 octobre 1907.)

chacun des chiffres du barème A représentant le coefficient des dépenses communales ; la part de la commune variait ainsi de 10 à 80 °/₀, au lieu de 20 à 90 °/₀. En 1905, le Sénat, sur l'initiative de M. Milliès-Lacroix, maintint les échelons fixant de 10 à 80 °/₀ la participation financière des communes, mais changea les bases du calcul en rapportant la valeur du centime communal à la population, et non plus à la superficie [1]. C'est le système consacré par la loi de 1905, qui substitue dans le barème A (et aussi dans le barème B déterminant les rapports financiers des départements et de l'État) au centime superficiel le centime démographique.

Le centime démographique s'obtient en divisant le produit du centime communal par le chiffre de la population, c'est-à-dire de la population municipale [2].

La mesure du besoin qu'a telle ou telle commune d'être aidée à remplir son obligation d'assistance vis-à-vis des vieillards, infirmes et incurables ne saurait dépendre ni de la valeur du centime ni du chiffre de la population, considérés isolément, mais seulement du rapport existant entre ces deux éléments. Plus ce rapport est faible, plus la commune éprouve de difficulté à remplir son devoir à l'égard du plus grand nombre d'assistés que suppose une population plus importante [3].

---

1. La valeur du centime rapportée à la superficie, au nombre d'hectares de la commune (barème A de la loi de 1893), au nombre de kilomètres carrés du département (barème B de la même loi) est un critérium excellent pour mesurer les charges et les ressources des communes et des départements en ce qui concerne la vicinalité ; mais, pour l'assistance, les charges sont indépendantes de l'étendue et de la superficie ; le nombre des personnes privées de ressources, bénéficiaires éventuels de l'assistance, se mesure à la population, et c'est donc à la population seule que l'on doit rapporter la valeur du centime.

2. Il a été nettement déclaré que par le mot *population* on entendait la population municipale (séance du Sénat du 16 juin 1905) ; c'est d'ailleurs la règle pour toutes les questions d'assistance (Circ. du 16 avril 1906). C'est ainsi qu'il est procédé pour l'assiette de l'impôt et pour l'exécution des lois d'organisation municipale (Sol. min. int., *Seine-et-Oise*, 14 novembre 1905).

Le chiffre de la population à prendre comme base de la répartition, pour 1907, doit être celui de la population telle qu'elle est établie par le dénombrement de 1901, puisque les résultats du dénombrement de 1906 ne sont devenus officiels qu'après la promulgation du décret du 6 janvier 1907, c'est-à-dire postérieurement au 1er janvier 1907, date d'application de la loi du 14 juillet 1905 (Sol. min. int., *Ille-et-Vilaine*, 27 mars 1907 ; *Aube*, 23 mai 1907 ; *Vaucluse*, 29 mai 1907).

3. Sol. min. int., *Gard*, 12 janvier 1906.

Il s'agit dans le tableau A (comme dans le tableau B) de la valeur des centimes communaux et départementaux calculés d'après les principaux fictifs. Il ne peut être dérogé à cette règle, tant que le Parlement n'aura pas mis fin à la situation transitoire créée par l'article 26 de la loi du 8 août 1890 (1).

On remarquera que le libellé de la première colonne du tableau A ne parle pas expressément des communes dont la valeur du centime rapporté à la population est de 0 fr. 06 ou bien de 0 fr. 0602, 0 fr. 0603, etc. — Dans quelle catégorie du barème A faut-il ranger ces communes? — Saisie d'une demande d'avis de principe, la commission centrale a considéré qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi de 1905, que la première catégorie fixée par le tableau A annexé à cette loi doit comprendre non seulement les communes dont le centime démographique est inférieur à 0,06, mais encore celles dont le centime démographique est égal à ce chiffre ; que, de même, doivent être placées dans la seconde catégorie les communes dont le centime est de 0,08 ; la commission centrale, après avoir fait ressortir, en outre, que le tableau A, pour déterminer la valeur du centime démographique correspondant à chacune des catégories de communes, ne tient compte que des fractions de centime égales ou supérieures à 0,001, a émis l'avis que le législateur a entendu négliger les fractions inférieures, et que, dès lors, la valeur du centime démographique de chaque commune ne doit être recherchée que jusqu'à la troisième décimale. Cette manière de procéder, dont l'effet sera de faire entrer dans la première catégorie toutes les communes dont le centime démographique est inférieur à 0,061, et dans la deuxième celles dont le centime est compris entre 0,08 et 0,081, est d'ailleurs conforme aux intentions très

1. Sol. min. int., *Basses-Alpes*, 1er février 1906 (la question a fait l'objet d'une très intéressante discussion au conseil général des Basses-Alpes, séance du 25 août 1905). — La solution est la même pour l'application des barèmes A et B de la loi du 15 juillet 1893 (Lettre min. int., *Isère*, 8 mars 1901).

favorables aux communes, qui ont porté le législateur à substituer le barème actuel au barème primitivement proposé (1).

De façon générale, l'adoption du centime démographique a produit l'effet que le Parlement voulait obtenir : l'allégement de la dépense à la charge des communes. Il s'est trouvé néanmoins que certaines petites communes, au nombre de 1 200 environ, ont subi de ce fait, en 1907, une répercussion inattendue et que leur part dans les dépenses de la loi nouvelle était plus élevée qu'elle n'aurait été si la répartition avait été effectuée d'après la loi du 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale. L'article 37 de la loi de finances du 31 décembre 1907, dû à l'initiative de M. Drelon, remédie à cette conséquence anormale, contraire aux vues du législateur (2) : désormais, la

1. Avis délibéré par la commission centrale le 18 juillet 1907, au rapport de M. Roussel, membre adjoint.

2. Le ministre des finances et le président de la commission du budget avaient demandé la disjonction de cette disposition additionnelle, que M. Drelon motivait par les considérations suivantes :

« La loi du 14 juillet 1905 a créé le devoir social pour la nation d'assurer un minimum d'assistance à ceux qui étaient incapables, par leurs propres efforts, de subvenir à leurs besoins; elle a en même temps, vous le savez, créé le droit, pour l'individu, d'obtenir un secours, et la charge de ce service a été répartie entre la commune, le département et l'État. Dans le projet, cette répartition était faite d'après les barèmes de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Mais, au cours de la discussion, il a été proposé et voté une modification de barème et l'on a adopté le système du centime démographique, qui ramène la valeur du centime au chiffre de la population. C'est un système évidemment beaucoup plus pratique et plus logique en matière d'assistance et, dans la plupart des cas, il a donné des résultats satisfaisants. Cependant, dans un certain nombre de communes — 1 500 environ — les nouveaux barèmes ont créé une charge beaucoup plus considérable que celle qui aurait résulté pour elles de l'application des barèmes de la loi sur l'assistance médicale gratuite.

« Est-ce là ce que vous avez voulu? Il n'y a pas de doute possible à cet égard. Ni la Chambre ni le Sénat ne l'ont voulu. La preuve, c'est que primitivement, lorsqu'on a modifié les barèmes de la loi sur l'assistance médicale gratuite, une déclaration formelle a été faite à la Chambre, le 5 juillet, par M. Mirman qui, comme vous le savez, s'est particulièrement occupé de ces questions. Il a fait observer que la loi serait plus aisément applicable si le gros de la dépense pesait non plus sur les communes dont les ressources sont limitées et pour lesquelles il est difficile de créer des ressources nouvelles, mais sur l'État. Il pouvait d'autant moins en être autrement qu'au moment où est intervenue la loi de 1905 existait déjà l'assistance facultative. La loi de finances de 1897, dans son article 43, avait créé l'assistance facultative et, dans ce cas, les communes recevaient une subvention qui était basée sur les barèmes de l'assistance médicale gratuite.

« Est-il logique, est-il possible que, lorsqu'on est passé du domaine de la faculté à celui de l'obligation, la charge de la commune se soit trouvée augmentée et celle de l'État diminuée?...

« Il ne s'agit pas simplement d'une question de répartition entre les différentes collectivités de la nation; au fond, il s'agit de savoir si la loi d'assistance restera lettre morte dans un certain nombre de communes de France.

« Au moment de cette discussion, on faisait observer de tous les côtés de la Chambre,

contribution des communes aux dépenses de la loi de 1905 ne peut être supérieure à la part qui leur incomberait, avec l'application, aux dépenses de l'espèce, du barème de la loi de 1893 [1] : la dépense complémentaire est supportée par les départements et l'État suivant la répartition fixée par le barème de la loi de 1905, que personne n'a proposé de modifier, car il est plus favorable aux départements que le barème correspondant de l'assistance médicale [2].

b) *Subvention de l'État aux communes.* — En outre de cette subvention du département, les communes, dans la même hypothèse d'insuffisance des ressources mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article 27, ont droit, si leur situation est plus particulièrement intéressante, à une subvention directe et complémentaire de l'État.

Deux communes peuvent avoir le même centime et avoir des populations indigentes, c'est-à-dire des charges très différentes. D'une manière générale, le fardeau, même avec la substitution du centime démographique au centime superficiel, pouvait être beaucoup plus lourd pour les petites communes et les cités industrielles qui ont un grand nombre de malheureux.

C'est pourquoi, pour atténuer ces injustices, la Chambre décida que l'État donnerait aux communes une subvention

---

M. de Lanjuinais en particulier faisait remarquer justement que, si on ne modifiait pas le barème dans un sens qui permît de dégrever les communes, la plupart des communes rurales ne pourraient faire face à la nouvelle charge qu'on leur imposait.

« Vous avez donc voulu obtenir un résultat favorable aux communes. Pourquoi, dans 1 000 ou 1 500 communes de France, le résultat contraire s'est-il produit ? Il est absolument impossible de donner une explication à cet égard. Le même fait se produit chaque fois que vous faites passer dans le domaine des contingences humaines des formules algébriques ; mais le résultat est celui que j'ai indiqué. »

1. C'est d'ailleurs le barème de la loi de 1893 qui était appliqué aux pensions facultatives de vieillesse et d'invalidité constituées en vertu des lois de 1897 et de 1902. Il y avait ainsi en quelque sorte droit acquis pour les communes qui avaient spontanément et avant l'obligation légale de la loi de 1905 rempli leur devoir d'assistance envers leurs vieillards, leurs infirmes et leurs incurables.

2. Circ. min. int., 28 octobre 1907. — Il va de soi que la disposition de l'article 37 de la loi du 31 décembre 1907 n'a pas d'effet rétroactif et s'applique seulement aux dépenses engagées à partir du 1er janvier 1908 (Circ. min. int., 20 janvier 1908).

complémentaire directe, qui s'ajouterait à celle du département et qui serait mesurée par ce qu'on pourrait appeler « le coefficient d'indigence » de la commune [1]. Ce fut le barème C, dont voici le mécanisme : si, par 1 000 habitants, la commune compte un nombre d'assistés supérieur à la moyenne [2], soit à 10 °/₀₀, l'État lui donnera directement une subvention dont la quotité croîtra à mesure que s'élèvera le coefficient d'indigence, c'est-à-dire le chiffre des assistés en surnombre de la moyenne.

Cette subvention est limitée au maximum ci-après : en aucun cas, la dépense, restant à la charge définitive de la commune, ne peut descendre au-dessous de 10 °/₀ de la dépense totale.

Par suite, pour les communes dont la valeur du centime communal rapporté à la population est inférieure à 0 fr. 06, la portion de la dépense à couvrir sera exactement de 10 °/₀ et il ne pourra s'y ajouter aucune subvention directe et supplémentaire de l'État, quel que soit le nombre des assistés : le barème C servant à déterminer cette subvention directe et complémentaire ne joue pas à l'égard de ces communes, puisque la charge communale ne peut descendre au-dessous de 10 °/₀ de la dépense totale, ainsi que le mentionne expressément l'intitulé du barème [3].

En outre, la subvention directe et complémentaire de l'État aux communes porte uniquement sur la part de la dépense incombant définitivement aux communes pour les assistés en surnombre, c'est-à-dire après déduction de la subvention du département prévue par le barème B [4].

---

1. L'idée première de ce complément et de ce correctif au jeu normal des subventions en faveur des communes est due à M. le sénateur Paul Strauss (Voir *supra*, HISTORIQUE, p. 16).

2. Pour fixer cette moyenne, le législateur de 1905 a pris le rapport du nombre des assistés, estimé par la commission sénatoriale des finances à 350 000, au regard de la population totale de la France, ce qui donne une proportion de 9 °/₀. Chaque fois que, dans une commune, le nombre des assistés dépassera 9 °/₀, il lui sera alloué une subvention complémentaire de 1, 2, 3, 4, 5 °/₀, dans les conditions indiquées au barème C.

3. Sol. min. int., *Finistère*, 16 mars 1907.

4. Circ. min. int., 12 février 1908. — Dans une commune, la dépense totale concernant les assistés en surnombre, c'est-à-dire dépassant la proportion normale de 10 assistés pour 100 habitants, est par hypothèse de 1 500 fr., dont 900 à la charge de la commune et 600 à la

Il n'est point d'ailleurs nécessaire que la population d'une commune atteigne 1 000 habitants pour que le barème C s'applique. Ce point a été élucidé à la Chambre des députés (séance du 13 juillet 1905) à propos d'une question de M. Bouhey-Allex. Ainsi une commune de 600 habitants compte 9 assistés, c'est-à-dire 3 en surnombre : il y aura 3 assistés pour lesquels l'État devra une subvention directe et complémentaire ; pour calculer celle-ci d'après le tableau C, on considérera (c'est une simple règle de proportion à effectuer) que 3 assistés en surnombre pour 600 habitants équivalent à $\frac{3 \times 1\,000}{600}$, c'est-à-dire à 5 °/oo : la subvention complémentaire de l'État sera donc, d'après le tableau C, de 14 °/o de la dépense résultant pour la commune de ces 3 assistés en surnombre [1].

Pour l'application du tableau C, la population d'une commune, comprise entre deux centaines, ne doit pas être arrondie à un chiffre exact de centaines, c'est-à-dire portée à la centaine supérieure si la fraction de population dépasse 50 habitants ou ramenée à la centaine inférieure si cette fraction n'excède pas 50 habitants. D'après l'intitulé même du tableau C, la subvention directe et complémentaire de l'État aux communes jouera « lorsque, dans une commune, le nombre des assistés dépassera 10 par 1 000 habitants », ou 1 par 100 comme il vient d'être indiqué. Dès lors, une commune qui compte 4 assistés pour une population de 349, de 351 et même de 399 habitants, se trouve remplir les conditions requises pour bénéficier de l'application du tableau C. Cette commune a en effet un nombre d'assistés dépassant 1 par 100 habitants. Elle

---

charge du département et de l'État. Le barème C doit jouer, non sur la dépense de 1 500 fr., mais simplement sur la dépense nette de 900 fr. laissée à la charge de la commune. C'est ainsi que doivent être interprétés les termes dont se sert le tableau C lui-même : « Dépense communale complémentaire. »

On comprendrait d'ailleurs difficilement que la subvention directe et complémentaire de l'État portât sur la subvention indirecte de l'État, c'est-à-dire sur la partie de dépense couverte par le département et par l'État (barèmes A et B), dans l'espèce sur les 600 fr. à la charge du département et de l'État. — En ce sens, Sol. min. int., *Allier*, 23 avril 1907 ; *Calvados*, 16 septembre 1907.

1. Circulaire du 16 avril 1906. — Voir aussi Chambre des députés, séance du 13 juillet 1905.

ne serait en dehors du barème C que si, avec 4 assistés, elle avait une population d'au moins 400 habitants (1).

Vu les variations qui se produisent en cours d'année, notamment par suite de décès d'une part, d'inscriptions nouvelles effectuées lors des revisions d'autre part, il est nécessaire, pour apprécier le chiffre des assistés en surnombre, de considérer l'effectif des assistés à une date donnée ; cette date est fixée au 1er juillet, comme étant le milieu de l'année envisagée.

Le moyen le plus simple et le plus équitable de calculer la dépense supplémentaire que les assistés en surnombre occasionnent à la commune paraît être de diviser la charge nette totale incombant à la commune d'après le barème A, par le nombre total des assistés ayant le domicile de secours communal et à multiplier ce quotient par le chiffre des assistés en surnombre ; c'est le produit de cette multiplication qui servira de base au calcul de la subvention directe et complémentaire de l'État.

Le nombre d'assistés à la charge de la commune s'obtiendra en déduisant du nombre total non seulement les assistés hospitalisés entretenus dans l'hospice de la commune au moyen des ressources propres de l'établissement (art. 31), mais aussi les vieillards, infirmes ou incurables placés gratuitement dans l'hospice d'une autre localité au moyen d'une fondation qui attribuerait à la commune envisagée ou aux pauvres de cette commune des lits ou des journées d'hospitalisation en faveur des assistés de cette catégorie. Il n'existe, évidemment, aucun motif pour ne pas assimiler ce cas à celui que l'article 28 a prévu d'une manière formelle ; les raisons de décider sont identiques (2).

Une autre question se pose qui a été envisagée et solutionnée par les instructions ministérielles du 16 avril 1906. On peut se demander comment se calculera la subvention du barème C

1. Sol. min. int., *Aube*, 24 juillet 1907 ; *Pas-de-Calais*, 2 août 1907. — Circ. min. int., 12 février 1908.
2. Circ. min. int., 12 février 1908.

au cas où le total des hospitalisés et des secourus à domicile dépassera 10 ‰ de la population. La subvention directe et complémentaire de l'État sera-t-elle calculée d'après le taux de l'allocation aux assistés à domicile ou suivant le prix de journée des hospitalisés, ou encore d'après la moyenne de ces deux taux ?

Il faut d'abord observer que ne sauraient entrer en compte pour le calcul de cette subvention les assistés hospitalisés par les hospices, en exécution de l'article 31 qui oblige ces établissements à les « recevoir gratuitement autant que leurs ressources propres le permettent ». Ces hospitalisés doivent être déduits du nombre des assistés avant l'application du barème C.

Cela dit, et n'envisageant donc que le surplus des hospitalisés, si le total du nombre des assistés dépasse 10 ‰ habitants, la circulaire du 16 avril 1906 décide que la subvention directe et complémentaire de l'État devra se calculer en faisant une proportion entre le chiffre des deux catégories (hospitalisés, d'une part, et assistés à domicile, d'autre part) ; c'est, en effet, le seul procédé qui paraisse équitable. Prenons un exemple. Étant donnée une commune de 100 000 habitants dont la proportion normale d'assistés serait de 1 000 vieillards, infirmes et incurables, si on en admet à l'assistance 1 900, dont 300 hospitalisés et 1 600 secourus à domicile, et si, sur les 300 hospitalisés, 200 sont entretenus par les hospices au moyen des ressources propres de ces établissements, on n'a à compter pour l'application du barème C que 1 700 (1 900 — 200) ; ainsi, il y a 7 assistés par 1 000 en surnombre, et l'État devra une subvention directe de 16 % de la dépense communale complémentaire. Cette dépense communale complémentaire sera celle qui correspondra aux chiffres ainsi fixés, savoir : pour l'hospitalisation $\frac{100 \times 700}{1\,700}$; et pour l'assistance à domicile : $\frac{1\,600 \times 700}{1\,700}$. Il est entendu que, soit pour les hospitalisés, soit pour les assistés à domicile, on calculera sur la moyenne de la dépense afférente à l'ensemble soit de l'une, soit de l'autre catégorie, respectivement.

En d'autres termes, on répartira 700 (nombre d'assistés à titre onéreux dépassant la proportion de 10 °/oo habitants) proportionnellement entre 1 600 (nombre de secourus à domicile) et 100 (nombre des hospitalisés à titre onéreux). On trouvera ainsi $\frac{1600 \times 700}{1700}$ ou 659, et $\frac{100 \times 700}{1700}$ ou 41.

La dépense communale complémentaire s'entendra donc de 659 secours à domicile et de 41 hospitalisations. Soit *a* la valeur moyenne du secours à domicile, *b* le prix moyen de l'hospitalisation, elle sera donc de (659 *a* + 41 *b*) dont les 16 °/o seront alloués par l'État à la commune en vertu du barème C, à titre de subvention directe [1].

Art. 28

Sont obligatoires pour les départements, dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :

1° Les dépenses d'assistance mises à leur charge par les articles 2 et 26 ;

2° Les subventions à allouer aux communes par application de l'article précédent ;

3° Les frais d'administration départementale du service.

En cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus ordinaires disponibles, il est pourvu à ces dépenses à l'aide :

1° D'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois ;

2° D'une subvention de l'État calculée conformément au tableau B ci-annexé, sur la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt.

1. Sol. min. int., *Rhône*, mars 1906.

Tableau B

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les départements, dans les conditions prévues au 2° de l'article 28.

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL rapporté à la population (par 100 habitants)	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR par les départements au moyen de ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt (art. 28, 2°)	par l'État
	°/o	°/o
De 5 fr. et au-dessous	5	95
De 5f 01 à 6 fr.	8	92
De 6,01 à 7 fr.	11	89
De 7 01 à 8 fr.	14	86
De 8 01 à 9 fr.	17	83
De 9 01 à 10 fr.	20	80
De 10 01 à 11 fr.	25	75
De 11 01 à 12 fr.	30	70
De 12 01 à 15 fr.	35	65
De 15 01 à 18 fr.	40	60
Au-dessus de 18 fr.	50	50

L'article 28 se réfère aux dépenses mises à la charge du département pour l'application de la loi de 1905, et aux ressources dont le département pourra ou devra faire emploi pour subvenir à ces dépenses.

Sont déclarées obligatoires pour le département, dans les conditions prévues par la loi du 29 juin 1899 modifiant la loi du 10 août 1871, les dépenses ci-après du nouveau service :

1° Les dépenses incombant au département par application des articles 2 et 26, par conséquent les frais des secours à domicile ou de l'hospitalisation, puis les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux et les frais de transport des assistés, quand il s'agira dans ces divers cas de personnes ayant le domicile de secours départemental ;

2° Les subventions à allouer aux communes par application de l'article 27, et conformément au barème A (1);

3° Les frais d'administration départementale du service.

Le texte primitivement adopté par la Chambre des députés portait : « Les dépenses d'imprimés et de personnel rendues nécessaires par l'exécution de la présente loi » et le rapport de M. Bienvenu-Martin s'exprimait à ce sujet ainsi qu'il suit :

« Parmi les dépenses que l'article 26 (devenu l'article 28) met à la charge du département figurent les dépenses d'imprimés et de personnel occasionnées par l'exécution de la loi; elles sont la conséquence de la concentration du service au département. Le personnel dont il est ici question est celui qui sera chargé du service dans les bureaux de la préfecture. »

Le Sénat a préféré l'expression plus précise de « frais d'administration départementale du service ». « La nouvelle rédaction », explique le rapport de la commission sénatoriale, « cadre mieux avec le texte de l'article suivant, qui fixe la part de l'État dans les frais d'administration, et elle évite d'ouvrir la porte à la prétention que pourraient manifester certaines communes, de faire rétribuer par le département des fonctionnaires communaux plus ou moins utiles au contrôle du service. Chaque collectivité, commune, département ou État, doit supporter les dépenses afférentes à la part d'administration qu'elle a dans le service. »

Il en faut conclure que les frais d'administration provenant du service pour les communes, les hospices ou les bureaux de bienfaisance restent à leur charge et ne sauraient être supportés par le budget départemental (2).

Restreints à la sphère départementale, les frais d'administration, qu'il s'agisse d'imprimés ou de personnel, devront être réduits au strict nécessaire. La proportion de 1 centime par

1. Étant entendu que la dépense incombant aux communes devra, le cas échéant, être ramenée au chiffre résultant de l'application du barème A de la loi du 15 juillet 1893 (art. 37 de la loi de finances du 31 décembre 1907).

2. Circulaire du 16 avril 1906.

habitant, admise comme maximum pour les frais d'administration départementale afférents à l'exécution de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite [1], ne saurait être ici notablement dépassée. Il serait évidemment inadmissible qu'on usât de la nouvelle disposition pour favoriser, fût-ce indirectement, d'autres services départementaux, et l'administration centrale se réserve, si l'expérience en révélait le besoin, de prendre des mesures pour éviter ou réprimer les abus de ce genre [2]. Mais, en ne parlant que du personnel chargé du service dans les bureaux de la préfecture, la commission de la Chambre des députés n'a pas entendu extraire les frais du contrôle sur place qu'il sera indispensable d'organiser là surtout où il y aura placement dans des hospices privés ou chez des particuliers, et qui sera d'ailleurs utile, d'une façon générale, comme l'indiquent les articles 4 et 5 du projet de règlement départemental élaboré par le Conseil supérieur de l'assistance publique, pour assurer le fonctionnement régulier du service même au point de vue de l'assistance à domicile ou de l'assistance hospitalière donnée dans les hospices publics [3].

Ces frais pourront être compris dans ceux d'administration départementale du service, qu'ils se traduisent sous forme d'appointements, d'indemnités ou de frais de tournée. — Mais il convient d'établir (comme pour l'assistance médicale) que la participation de l'État est rendue nécessaire pour l'exécution même du service d'assistance obligatoire. En conséquence, les administrations préfectorales doivent présenter à l'approbation ministérielle un projet d'arrêté réglant les attributions

1. Les frais d'administration départementale de l'assistance médicale gratuite ne rentrent pas dans les frais d'administration prévus par l'article 19, 3°, de la loi du 15 juillet 1893 et mis à la charge exclusive de l'État (*L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 258). La jurisprudence administrative les a admis au nombre des dépenses d'origine départementale, entrant en compte pour le calcul de la subvention de l'État, mais a subordonné la participation financière de l'État à certaines conditions rappelees par les rapports généraux sur l'exécution de la loi de 1893 (rapports sur 1895, p. 188; sur 1896, p. 186; sur 1897-1899, p. 220; sur 1900-1902, p. 237).

2. Circ. min. int., 16 avril 1906.

3. Av. min. int., *Doubs* et *Vienne*, 29 novembre 1906; *Vaucluse*, décembre 1906; *Lot-et-Garonne*, novembre 1907.

respectives des divers agents chargés d'assurer le contrôle du service (avec la distinction, s'il y a lieu, entre le contrôle sur place et le contrôle sur pièces) et fixant les émoluments attribués à chacun de ces agents, soit à titre de traitement ou de supplément fixe de traitement, soit à titre d'indemnités calculée, sur telle ou telle base. Enfin, pour que l'utilité de ces dépenses de contrôle départemental puisse être appréciée d'année en année, les préfets soumettent à l'examen du ministre de l'intérieur le ou les rapports d'ensemble qui doivent leur être présentés annuellement par le service du contrôle([1]).

Sont comprises également parmi les frais d'administration départementale les dépenses résultant de la rémunération spéciale des comptables, receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance qui sont chargés d'assurer le paiement des allocations mensuelles aux assistés.

Les opérations en recettes et en dépenses devront figurer aux services hors budget ([2]).

Le service nouveau ainsi confié aux receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance comportera pour ces comptables un supplément de responsabilité, de travail et de frais. Il est de toute équité que les receveurs bénéficient d'une rémunération correspondante.

Or, d'après le décret du 27 juin 1876, les recettes budgétaires seules entrent en ligne de compte pour la revision du traitement des receveurs. Il y a plus. La revision du traitement des comptables, à laquelle il ne pourra à la vérité être procédé que dans un délai minimum de cinq ans, s'effectuera, suivant le décret de 1876, dans un sens plutôt défavorable aux receveurs. Des bureaux de bienfaisance vont en effet se trouver

---

1. Pour la justification des frais d'administration départementale et pour l'obtention de la subvention de l'État, les préfets doivent produire un état modèle B qui, pour les dépenses du personnel, devra établir une distinction, s'il y a lieu, entre le contrôle sur pièces et le contrôle sur place, et qui, en toute hypothèse, précisera la date : 1° de l'arrêté préfectoral organisant l'administration départementale du service; 2° de la décision ministérielle portant approbation dudit arrêté (Circ. min. int., 12 février 1908).

2. Circ. min. int., 18 août 1906.

dessaisis de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables; le service devenant départemental, les recettes budgétaires des établissements charitables seront diminuées des subventions qu'elles recevaient des communes pour ces objets ; les municipalités seront portées à consacrer les sommes correspondantes à la nouvelle assistance obligatoire, de manière à recevoir les subventions prévues aux barèmes A et C annexés à la loi de 1905.

Le principe d'une rémunération une fois admis, il reste à déterminer qui paiera cette indemnité. — On ne peut en faire supporter la charge aux bureaux de bienfaisance ou d'assistance. D'abord aucune disposition légale ne le permettrait. Puis, en fait, presque tous les bureaux d'assistance et beaucoup de bureaux de bienfaisance sont dépourvus de ressources suffisantes. D'autre part, la loi du 14 juillet 1905 ne semble pas autoriser à mettre cette dépense, même partiellement, au compte des communes. Rien ne se trouve dans la loi de 1905 d'où l'on puisse induire que la rémunération des receveurs en vue de son fonctionnement soit une dépense obligatoire pour les municipalités.

Ces frais concernent l'ensemble du service, lequel a un caractère départemental, et les receveurs n'agissent en la circonstance qu'en qualité de régisseurs auxiliaires du trésorier-payeur général. Ce sont donc là des frais d'administration départementale du service et, à ce titre, ils sont obligatoires pour les départements, d'après l'article 28, 3°, de la loi de 1905 (1).

Les percepteurs et receveurs spéciaux qui concourent au paiement des allocations mensuelles reçoivent, pour ce travail, une indemnité spéciale, non assujettie aux retenues pour le service des pensions civiles.

---

1. C'est en ce sens que concluait le rapport présenté à la commission des receveurs spéciaux par M. H. Morgand, sous-directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques (séance du 13 avril 1907 — *Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1907, p. 145). C'est le principe admis par la circulaire des finances du 25 juillet 1907.

Une décision ministérielle a fixé cette rémunération de la manière suivante :

0,05 par mensualité payée, jusqu'à concurrence de 300 allocations afférentes au même mois ;

0,08 par mensualité payée, de la 301e à la 1 000e allocation afférente au même mois ;

0,10 par mensualité payée pour toute allocation au delà de la 1 000e afférente au même mois.

Toute allocation mensuelle payée par fractions ne compte que pour une unité, quel que soit le nombre des acomptes. Une allocation payée en quatre acomptes, par exemple, ne donne droit qu'à une indemnité et ne compte que pour une unité au point de vue de la détermination des tranches du tarif (1).

Il demeure, d'autre part, entendu que ce tarif est essentiellement provisoire et qu'il pourra être abaissé s'il est reconnu trop élevé (2).

Les dispositions ainsi concertées entre les ministères de l'intérieur et des finances en vue de la rémunération des comptables ne font que consacrer un principe qui était dans la loi de 1905 elle-même et dont les circulaires des 25 juillet et 9 août 1907 ne pouvaient que préciser l'application. Le droit des comptables remonte donc nécessairement au point de départ des nouvelles fonctions à raison desquelles ils se trouvent rémunérés (3).

Il avait déjà été admis par le ministère de l'intérieur (Circu-

---

1. La rétribution étant fixée par mensualité payée, il y a lieu de prendre pour base de la rétribution, même au cas où plusieurs allocations figurent sur un même bon, le nombre des mensualités acquittées. Si le paiement d'une mensualité est fractionné, il n'est dû au receveur qu'une seule indemnité : il semble dès lors logique de lui accorder, en sens inverse, plusieurs indemnités, au cas où plusieurs mensualités sont acquittées ensemble.

2. Circ. min. fin., 25 juillet 1907. — Les receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance sont d'ailleurs tenus, suivant la même circulaire, de s'approvisionner à leurs frais des imprimés nécessaires au nouveau service. Ils ne peuvent, en aucun cas, en faire supporter la charge soit au budget départemental, soit au budget des établissements de bienfaisance. Ces imprimés représentent d'ailleurs, pour chaque comptable, une dépense insignifiante, car ils se réduisent, par an, à une ou deux feuilles du livre des comptes divers, à quatre relevés, au maximum, de frais d'envoi de mandats-cartes, un relevé des mandats émis et un relevé des indemnités dues.

3. Sol. min. int., *Vendée*, 6 février 1908.

laire du 18 août 1906) que les frais d'administration départementale du service comprennent les frais d'envoi par la poste à l'assisté des fonds représentant son allocation mensuelle ([1]).

En ce qui concerne les imprimés, une distinction doit être faite. — Tous les imprimés qui concourent directement à l'exécution, à la liquidation et au paiement des dépenses dont la gestion est confiée au département rentrent dans la catégorie des frais d'administration du service dans le département, mis à la charge de cette collectivité par la loi du 14 juillet 1905.

Les autres imprimés, c'est-à-dire ceux qui sont à l'usage exclusif des communes, des hospices, des bureaux de bienfaisance ou des bureaux d'assistance, doivent être considérés comme rentrant dans les frais d'administration communale et doivent être imputés sur les fonds de cotisations municipales.

Par application de ces règles, on est amené à reconnaître que les imprimés suivants doivent être payés par le département au moyen du crédit ouvert pour frais d'administration du service :

1° Règlement départemental du service;

2° Livre à souche de bons pour le paiement des allocations mensuelles (modèle 80, circulaire du 26 décembre 1906);

3° État des sommes à verser à la trésorerie générale par les communes à titre d'acomptes sur leur contingent dans les dépenses (modèle 75, circulaire du 18 août 1906);

4° État des sommes à verser à la trésorerie générale par les communes pour le solde de leur contingent dans les dépenses (modèle 76, circulaire du 18 août 1906);

---

1. M. le ministre des travaux publics, des postes et des télégraphes n'a pas pensé qu'il fût possible à l'État d'assurer gratuitement l'envoi par la poste à l'assisté des fonds représentant son allocation mensuelle. Dans cette situation, il a paru que la dépense, d'ailleurs bien minime, qu'entraînera cet envoi de fonds doit être considérée comme des frais d'administration du service dans le département. Le remboursement de cette dépense au comptable, qui en aura fait l'avance, sera dès lors assuré trimestriellement au moyen de mandats que vous émettrez au nom de ce comptable par imputation sur le crédit ouvert dans le budget départemental pour les frais d'administration dont il s'agit (Circ. min. int., 18 août 1906).

5° État des allocations mensuelles des assistés résidant dans la commune (modèle 77, circulaire du 18 août 1906);

6° Mandats mensuels de paiement au nom des receveurs des bureaux de bienfaisance et d'assistance;

7° Bordereau détaillé des bons-quittances (modèle 81, circulaire du 18 août 1906);

8° Projet de traité pour le placement et l'entretien, chez des particuliers, des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources;

9° États des lits de vieillards, d'infirmes et d'incurables, qui sont disponibles (modèle n° 12 annexé à la circulaire du 16 avril 1906).

Tous ces imprimés concourent à l'administration du service dans le département. Il est d'ailleurs indispensable que le département à qui incombe l'exécution de ce service puisse s'assurer qu'il fonctionne d'une manière normale et régulière d'après les instructions réglementaires sur la matière. Il doit centraliser tous ces imprimés dans ses bureaux en vue de l'adoption d'une procédure régulière et uniforme dans toutes les communes. Peut-être cependant pourrait-on éprouver quelque hésitation pour les bordereaux détaillés des bons-quittances. Ces bordereaux doivent en effet être produits par les comptables chargés du paiement des allocations mensuelles, pour la justification des opérations qu'ils ont effectuées. Or, il est de règle que les comptables publics supportent les frais des imprimés que comporte leur gestion. Une exception cependant semble devoir être faite, dans la circonstance, à cette règle; les receveurs de bureaux de bienfaisance et d'assistance ou des bureaux d'assistance ne font en effet que prêter leur concours, comme régisseurs comptables, au paiement de dépenses auxquelles la loi du 14 juillet 1905 et le décret du 14 avril 1906 a donné le caractère départemental. Le paiement de ces dépenses étrangères à celles dont la gestion leur est confiée ne donne lieu d'ailleurs à l'octroi d'aucune remise à leur profit. Il semble donc rationnel de comprendre les im-

primés dont il s'agit dans les frais d'administration du service dans le département.

Par contre, les imprimés suivants ne sauraient être payés par le département au moyen du crédit ouvert pour frais d'administration, et doivent être laissés à la charge des communes et imputés sur le fonds des cotisations municipales, savoir :

1° État nominatif des vieillards, des infirmes et des incurables proposés pour l'admission à l'assistance (liste du bureau d'assistance);

2° État nominatif des vieillards, des infirmes et des incurables (liste du conseil municipal);

3° État des déductions à opérer par application de l'article 20.

Ces imprimés seront en effet employés exclusivement par les communes et par les bureaux d'assistance. Ils ne peuvent être considérés comme concourant à l'administration générale du service. Par suite, les frais qu'ils occasionnent doivent être mis à la charge des communes [1].

A ces dépenses d'origine départementale, qui sont des dépenses obligatoires, le département fera face au moyen des ressources indiquées par l'article 28. Ce seront en première ligne les ressources spéciales, là où il en existe, puis les revenus ordinaires disponibles. Si les fonds de ces provenances ne suffisent pas, comme on doit s'y attendre, il sera pourvu aux dépenses à l'aide d'impositions, c'est-à-dire de centimes additionnels imposés dans les conditions du droit commun, ou de taxes dont la perception serait ou viendrait à être autorisée par la loi.

Enfin, par application du principe de la solidarité qui s'exerce de collectivité à collectivité, les départements auront droit à une subvention de l'État, dans les mêmes conditions générales

1. Sol. min. int., *Lot*, 26 mars 1907

que les communes ont droit à une subvention du département [1]. Par conséquent, la subvention de l'État est acquise aux départements pour la portion de dépense leur incombant qui, en dehors des ressources spéciales provenant des fondations et libéralités, est couverte par des ressources provenant de l'impôt et impliquant un sacrifice demandé aux contribuables.

Pour calculer la subvention de l'État aux départements, le barème du tableau B adopte des échelons faisant varier la part du département de 5 à 50 °/₀ (au lieu de 30 à 90 °/₀ dans le barème correspondant de la loi du 15 juillet 1893) et tient compte, comme le barème A (Voir *supra,* art. 27), de la valeur démographique du centime, avec cette seule différence qu'au lieu d'avoir été ramenée à l'unité d'habitant, cette valeur a été calculée par 100 habitants; il en résulte qu'elle est représentée par des francs, tandis que sur le tableau A elle l'était par des centimes.

Comme pour les échelons du tableau A, la question pourrait se poser de savoir dans quelle tranche doit être rangée la collectivité administrative qui a droit à subvention, au cas où la valeur du centime n'est pas spécialement prévue. Par analogie de motifs, il faut décider dans le sens le plus favorable à cette collectivité. Ainsi, le département qui a un centime de 5 fr. 009 sera compris dans la première tranche, puisque son centime n'atteint pas 5 fr. 01.

De même que pour le service de l'assistance médicale gratuite, un acompte important est alloué aux départements pour assurer le service de trésorerie. Il résulte de l'application combinée des barèmes A et B de la loi de 1905 que, dans la généralité des départements, le concours du Trésor sera supérieur à la part du département. Le département assurant le fonctionnement de la loi nouvelle, il convient de lui donner les

---

1. Rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés; et bien que la rédaction de l'article 28 diffère un peu des termes dont le législateur s'est servi à l'article 27 pour la subvention du département aux communes.

moyens de maintenir son service de trésorerie sans nuire à la marche des autres services départementaux. Il a paru qu'il y avait là un nouveau motif pour justifier le versement d'un acompte sur la subvention prévisionnelle du Trésor, en appliquant à la loi de 14 juillet 1905 les dispositions employées pour les autres dépenses d'assistance. Cette subvention fait l'objet, pendant le premier et le deuxième semestres de l'année qui donne son nom à l'exercice, de versements d'acomptes correspondant, pour chaque acompte, aux deux cinquièmes des dépenses acquittées au cours de l'exercice précédent. Quant au versement du solde de la subvention, il y est procédé après la clôture de l'exercice, non pas au vu des dépenses effectuées, mais au vu des dépenses acquittées pendant ce dernier exercice (1).

Art. 29

Indépendamment des subventions à allouer, en vertu des articles précédents, l'État est chargé :

1° Des frais de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'ayant aucun domicile de secours ;

2° Des frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la présente loi.

L'État alloue des subventions soit aux communes (barème C), soit aux départements (barème B). Indépendamment de ces subventions, l'État a des dépenses qui lui incombent directement, du fait de l'application de la loi de 1905. Ces dépenses, que vise spécialement l'article 29, comprennent des frais qui peuvent être utilement rapprochés de ceux prévus aux 1° et 3° de l'article 28 et qui sont les suivants :

1° Les frais de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'ayant aucun domicile de secours, soit com-

1. Circ. min. int. du 18 août 1906.

munal, soit départemental. C'est une dépense qui incombe tout entière à l'État (Voir *supra,* art. 2 et 16). Elle consistera en principe dans le remboursement des journées d'hospitalisation (art. 25) et exceptionnellement dans le paiement d'allocations mensuelles à domicile. Il conviendra d'y ajouter, le cas échéant, les dépenses accessoires d'assistance (art. 26) occasionnées par des ayants droit sans domicile de secours;

2° Les frais généraux d'administration et de contrôle nécessités par l'exécution de la loi. — Les raisons indiquées précédemment à l'appui des dépenses d'administration départementale pourraient être ici reproduites, avec plus de force, semble-t-il, puisqu'il importe d'assurer, surtout au début de l'application d'une loi aussi considérable, une unité nécessaire de vues et de directions, de coordonner les efforts et les bonnes volontés pour réaliser une assistance méthodique et efficace, de prévenir les erreurs d'interprétation, de réprimer les abus toujours possibles.

Le législateur avait d'abord songé à faire déterminer par un règlement d'administration publique ces frais généraux d'administration et de contrôle. Il y a renoncé, dans la suite, pensant qu'il y serait pourvu par une simple réglementation administrative ([1]).

---

1. Discours de M. Paul Strauss, rapporteur, au Sénat, séance du 7 juillet 1905. — Il faut noter, à titre de souvenir, que le rapport présenté le 16 décembre 1904 par M. Milliès-Lacroix, au nom de la commission sénatoriale des finances, prévoyait, pour les frais généraux d'administration et de contrôle, une dépense de 100 000 fr., qui se serait ainsi répartie :

1° Un bureau comprenant :

1 chef de bureau	8 500 fr.	37 300 fr.
1 sous-chef.	5 500	
4 rédacteurs	12 800	
3 expéditionnaires	9 000	
1 gardien de bureau.	1 500	
2° Quatre agents de contrôle, inspecteurs ou contrôleurs au traitement de 5 500 fr. et recevant 3 000 fr. de frais de tournée		34 000
Impressions	25 000 fr.	28 700
Matériel	3 700	
		100 000 fr.

En fait, les budgets de 1907 et de 1908 ont ouvert, pour les frais dont il s'agit, un crédit de 15 000 fr.

Art. 30

Les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux-hospices, possédant, en vertu de fondations ou de libéralités, des biens dont le revenu a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables, seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi, conformément aux conditions de la donation jusqu'à concurrence dudit revenu.

L'obligation imposée aux bureaux de bienfaisance et aux hospices, déjà consacrée par l'article 27, 1°, et précisée par l'article 30, est une conséquence directe du principe qui fait peser sur les communes la dette de l'assistance.

« La loi », dit le rapport de M. Bienvenu-Martin, « aboutirait à des résultats iniques et contradictoires si en même temps qu'elle contraint les communes à assister les vieillards et les infirmes indigents, elle laissait aux bureaux de bienfaisance et aux hospices la libre disposition des ressources qui ne leur ont été données que sous la condition de les consacrer au soulagement des indigents de cette catégorie. Il est donc juste que les revenus qui ont reçu cette affectation passent aux mains de la commune qui va se trouver désormais chargée du service, et viennent ainsi diminuer d'autant les sacrifices qu'elle devra s'imposer pour subvenir aux frais qu'il occasionnera.

« La loi du 15 juillet 1893 renferme d'ailleurs une disposition analogue, sinon dans ses termes [1], au moins dans son but, à celui que nous proposons.

---

1. Loi du 15 juillet 1893. — Art. 30. — Les communes, les départements, les bureaux de bienfaisance et les établissements hospitaliers possédant, en vertu d'actes de fondations, des biens dont le revenu a été affecté par le fondateur à l'assistance médicale des indigents à domicile, sont tenus de contribuer aux dépenses du service de l'assistance médicale jusqu'à concurrence dudit revenu, sauf ce qui a été dit à l'article 25 (Réserve des droits résultant d'actes de fondations). — Voir *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 262 et suiv. *Adde* rapports sur l'exécution de la loi du 15 juillet 1893 : 1896, p. 157; 1897-1899, p. 141.

« En droit, cette dépossession des bureaux de bienfaisance et des hospices ne peut pas soulever d'objections sérieuses; elle ne porte pas atteinte aux volontés du testateur, puisque les revenus des biens qu'ils ont donnés continueront de recevoir l'affectation qu'ils ont prescrite; elle substituera seulement un organisme à un autre pour en faire emploi. »

D'après l'article 27 de la loi de 1905, les ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables figurent en première ligne dans les ressources à l'aide desquelles les communes doivent pourvoir aux dépenses du nouveau service. L'article 30 fait application de ce principe aux fondations que les établissements hospitaliers et les bureaux de bienfaisance (ou d'assistance) administrent en vue de l'assistance à domicile des personnes appelées à bénéficier de la loi de 1905. On sait que sans excéder la limite de leurs attributions, les hospices peuvent avoir recueilli des libéralités ayant cette affectation (Lois du 7 août 1851, art. 17, et du 21 mai 1873, art. 7). Quant aux dons et legs dont les hospices ont été gratifiés pour leur mission normale d'hospitalisation, leur produit contribuera à l'exécution du nouveau service par le moyen de l'article 31. Mais il peut se faire qu'à une époque où ne serait pas nettement dégagé le principe de la spécialité des établissements publics, certains bureaux de bienfaisance aient été autorisés à accepter des libéralités destinées à l'entretien de vieillards, d'infirmes ou d'incurables dans un hospice. Par identité de motifs, on considère que les revenus provenant de ces libéralités devraient être remis par le bureau de bienfaisance à la commune [1].

Les bureaux de bienfaisance et les hospices n'étant tenus que de verser les revenus, et les revenus nets, des biens ayant l'affectation spéciale prévue par l'article 30, n'auront

1. Circ. min. int., 16 avril 1906.

pas à se dessaisir desdits biens qu'ils continueront à administrer [1].

La commune, dont les revenus précités contribueront à alléger la charge d'assistance [2], sera, au même titre que le bureau de bienfaisance ou l'hospice, strictement tenue de se conformer aux clauses particulières mises aux libéralités. Le respect dû aux actes de fondation conduit à une autre conséquence déjà énoncée dans l'article 27 : « à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent. » Cette conséquence, la commission de la Chambre des députés l'exposait en ces termes :

« Nous réservons naturellement les cas où la fondation porterait la condition expresse que la distribution serait effectuée par le bureau de bienfaisance lui-même; cette clause continuera d'être exécutée. De même, le bureau de bienfaisance continuera de faire emploi des libéralités qui lui seraient faites à la charge de faire telle ou telle distribution en nature, de fournir le logement ou le chauffage aux vieillards indigents, sauf au conseil municipal à tenir compte de ces prestations en nature quand il fixera le taux de l'allocation mensuelle. En d'autres termes, les conditions spéciales mises aux libéralités devront être respectées. L'article 28 (aujourd'hui 30) ne le dit pas expressément, mais il n'en peut être autrement [3]. »

---

1. La dépossession édictée par l'article 30 porte, non sur les biens, mais sur les revenus seuls. Le texte l'implique; le passage ci-dessus relate du rapport de M. Bienvenu-Martin le déclare, et les explications que le rapporteur a fournies devant la Chambre en réponse à M. Sibille lors de la discussion de l'article 27 le précisent très nettement (séance du 11 juin 1903). D'autre part, c'est le revenu net des biens affectés qui devra être remis par les bureaux de bienfaisance ou les hospices aux communes (Rapport de M. Bienvenu-Martin). — Circ. min. int., 16 avril 1906.

2. Étant entendu que ces ressources viendront en déduction, non de la part nette incombant définitivement à la commune, mais de la dépense globale occasionnée par les assistés ayant le domicile de secours communal, dépense supportée principalement par la commune, et subsidiairement par le département et par l'État.

3. Une réserve essentielle doit être ici formulée, et les instructions ministérielles du 16 avril 1906 n'ont pas manqué de la préciser dans les termes ci-après :

« Dans son état définitif, la loi ne permettrait pas de tenir compte des secours probables qu'un bureau de bienfaisance pourrait accorder, pour opérer une déduction sur le taux de l'allocation mensuelle au détriment d'un ayant droit. L'article 20 spécifie limitativement les déductions à effectuer. L'espoir d'un secours dont l'attribution dépend de la volonté d'un

La solution consacrée par l'article 30 en ce qui concerne la remise du revenu des fondations spéciales est conforme aux intentions des fondateurs. Il a été statué dans le même sens par la loi du 30 juin 1838 (art. 28) pour les fondations faites en faveur des aliénés, par la loi du 27 juin 1904 (art. 49) pour les fondations constituées en faveur des enfants assistés, et par la loi du 15 juillet 1893 (art. 30) pour les fondations affectées à l'assistance médicale des indigents à domicile ([1]).

Cette dévolution d'un service à un autre pourra donner lieu à des difficultés; elles auront surtout un caractère administratif; il était donc naturel que le conseil de préfecture et le Conseil d'État fussent chargés d'en connaître les contestations (Voir *infra*, art. 35 et 36); celles portant sur l'interprétation des actes de fondation resteront toutefois réservées à la compétence des tribunaux judiciaires ([2]).

C'est l'application du droit commun, et la jurisprudence qui s'est formée sur l'interprétation des dispositions analogues des lois d'assistance ci-dessus rappelées aidera à fixer sur ce point les règles de la compétence ([3]).

établissement public, volonté variable, ne constitue pas une ressource propre de l'assisté susceptible d'être déduite intégralement : ce n'est même pas « une ressource fixe et perma- « nente provenant de la bienfaisance privée », devant entrer en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la limite maxima de 480 fr. »

1. Loi du 30 juin 1838, art. 28 : « Les hospices seront tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés. »

Loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés, art. 49 : « Les recettes du service comprennent :

« ... 8° Le produit et les revenus des dons et legs faits, pour ce service, aux départements, ainsi que le revenu des fondations, antérieurement constituées, en faveur du même service, au profit des hospices et dont ceux-ci ont l'administration. »

Loi du 15 juillet 1893, art. 30 : « Les communes, les départements, les bureaux de bienfaisance et les établissements hospitaliers possédant, en vertu d'actes de fondations, des biens dont le revenu a été affecté par le fondateur à l'assistance médicale des indigents à domicile, sont tenus de contribuer aux dépenses du service de l'assistance médicale jusqu'à concurrence dudit revenu, sauf ce qui a été dit à l'article 25. »

2. La compétence des tribunaux administratifs, en matière de dévolution des revenus de biens affectés par le fondateur à l'assistance médicale, avait été contestée à raison du silence de la loi du 15 juillet 1893 (*Gazette des tribunaux*, 23 juillet 1893) : la compétence de ces tribunaux paraît cependant devoir être admise à cet égard (*L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 263, n. 2). — Pour l'application de la loi de 1905, aucun doute n'est d'ailleurs possible, en présence des termes formels de l'article 35.

3. Voir Dalloz, *Code des lois politiques et administratives*, v° *Établissements de bienfaisance*, nos 1414 à 1417.

Art. 31

Les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources propres le permettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où est situé l'établissement et qui ont été désignés pour l'hospitalisation conformément à l'article 19.

La même obligation incombe aux hospices intercommunaux et cantonaux à l'égard des vieillards, des infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés.

Aux termes de l'article 25 de la loi du 15 juillet 1893, le service obligatoire de l'assistance médicale peut faire état du maintien de la disposition édictée par l'article 1 de la loi du 7 août 1851, et en vertu de laquelle les hôpitaux publics communaux doivent recevoir et soigner gratuitement les indigents qui tombent malades sur le territoire de la commune siège de l'établissement hospitalier. En ce cas, aucune condition de domicile de secours n'est exigée, et l'hôpital traitant, sans possibilité de recours contre la collectivité du domicile de secours, ne peut former qu'une demande en remboursement contre les parents de l'assisté tenus vis-à-vis de lui à la dette alimentaire (art. 5 de la loi de 1851).

Cette obligation de l'hospitalisation gratuite n'existait en vertu de la loi de 1851 qu'au regard des malades : la loi de 1905 l'étend aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, mais sous une double réserve [1] :

A. — Les hospices et les hôpitaux-hospices ne sont tenus

1. L'obligation des hospices est limitée aux hospitalisations. Si un établissement, par suite de la diminution des hospitalisations, se trouve bénéficier d'un excédent de recettes, il pourrait légitimement employer cet excédent rendu disponible pour concourir à l'assistance à domicile dans la limite prévue par l'article 7 de la loi du 21 mai 1873, et il serait juste qu'il le fît : mais on ne saurait y obliger l'administration hospitalière qui, en dehors des prescriptions de l'article 31 et de l'article 30 (fondations), n'est appelée à supporter une partie des charges du nouveau service que facultativement (art. 27). — Sol. min. int., *Savoie*, 28 décembre 1907.

d'hospitaliser gratuitement que dans la mesure où leurs ressources propres le permettent.

B. — Ils ne sont tenus que pour les assistés ayant leur domicile de secours dans les limites de leur circonscription territoriale.

A. — L'exécution de la loi du 15 juillet 1893 (art. 25 combiné avec l'article 1 de la loi de 1851) a conduit à décider que, si l'hôpital existant dans la commune est insuffisant pour soigner utilement l'affection dont est atteint l'assisté tombé malade sur le territoire de la commune, ce malade peut être transféré dans un autre hôpital mieux aménagé et mieux outillé, l'article 1 de la loi de 1851 cesse de recevoir son application et les frais de traitement incombent à la collectivité du domicile de secours : l'insuffisance de l'hôpital est assimilée à l'absence d'hôpital dans la commune [1].

L'article 31 de la loi de 1905 précise dans le même ordre d'idées que les hospices et hôpitaux-hospices ne sont tenus de recevoir gratuitement les ayants droit du nouveau service qu'autant que leurs ressources propres le permettent [2]. — Quelles sont ces ressources ?

Les ressources propres auxquelles se réfère l'article 30 sont celles de la dotation : on n'y peut donc comprendre ni les remboursements des pensions (hospitalisés payants) ni les subventions de la commune. Il n'y a d'ailleurs à envisager que les revenus, après déduction des frais et charges d'administration et de gestion des biens. Ce que la loi veut, et le rapport présenté à la Chambre des députés par M. Bienvenu-Martin ne

1. Conseil d'État au contentieux, 8 août 1899 (Rapport sur l'exécution en 1900-1902 de la loi du 15 juillet 1893, p. 324).

2. L'article 31 oblige les hospices à recueillir gratuitement les assistés de la commune dans la mesure où les ressources de ces établissements le permettent; en cas d'insuffisance de leurs ressources, ils n'en doivent pas moins recevoir, autant qu'ils disposent de locaux et de lits dans les conditions nécessaires d'hygiène, tous les autres vieillards, infirmes et incurables de la commune à l'égard desquels le conseil municipal en a ainsi décidé (art. 8); mais, pour ceux-ci, il devra être payé un prix de journée fixé ainsi qu'il est dit à l'article 23 (Sol. min. int., *Calvados*, 21 octobre 1905).

laisse aucun doute sur ce point, c'est que les hospices ne cessent pas de consacrer à l'hospitalisation des vieillards et des infirmes les fonds qu'ils y employaient. Il ne faut pas que le lendemain de la promulgation de la loi, les commissions administratives qui recevaient gratuitement les vieillards et les infirmes de la commune, se retranchent derrière le principe qui fait de l'assistance, même hospitalière, des vieillards et des infirmes, une obligation communale, et refusent arbitrairement d'admettre ceux-ci ou prétendent ne les recevoir que moyennant le paiement par la commune du prix de journée (1).

Il est bien entendu que les actes de fondation doivent être strictement respectés. Un établissement créé pour recueillir uniquement des vieillards ne peut être tenu de recevoir des incurables de moins de soixante-dix ans; tel autre réservé spécialement à une catégorie déterminée d'infirmes, les aveugles par exemple, sera en droit de ne pas accepter des vieillards voyants, d'autres infirmes ou des incurables. Les lits fondés en faveur des indigents d'un quartier, ceux dont les bénéficiaires doivent être admis sur la présentation d'une personne ou d'une association, ne sauraient être utilisés pour l'exécution de l'article 31, pas plus que les fonds affectés à l'entretien de ces lits.

Animées à la fois du respect des fondations et du souci de ménager les finances communales, les municipalités et les administrations hospitalières établiront contradictoirement, au vu des derniers comptes de l'hospice ou de l'hôpital-hospice et sous le contrôle du préfet, les ressources propres de l'établissement attribuables au fonctionnement du nouveau service.

---

1. La logique conduirait même à décider que les hospices possédant des biens dont le revenu a été affecté à l'hospitalisation des vieillards, des infirmes et des incurables devront faire remise de ces revenus aux communes, sauf à elles à s'en servir pour payer les dépenses d'hospitalisation qu'elles ont désormais à supporter. Ce procédé serait un peu compliqué; car la commune aurait ensuite à reverser à l'hospice les sommes qu'elle aurait reçues de lui. On arrive plus simplement au même résultat par la disposition contenue dans l'article 31. Les hospices continueront de recevoir gratuitement autant de vieillards et d'infirmes que leurs revenus le permettent; mais les commissions administratives, au lieu d'avoir le libre choix des individus à admettre, devront prendre ceux qui auront été désignés par le conseil municipal pour l'hospitalisation (Rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés).

La somme ainsi obtenue divisée par le prix de journée fixé en vertu de l'article 23, § 3, donnera le nombre des journées gratuites dues à la commune par l'établissement hospitalier [1].

Les contestations auxquelles les dispositions de l'article 31 peuvent donner lieu entre les conseils municipaux et les commissions administratives des hospices sont de la compétence du conseil de préfecture, sauf appel devant le Conseil d'État (Voir *infra,* art. 35 et 36). Si le litige portait sur l'interprétation d'un acte de fondation, il devrait être porté devant l'autorité judiciaire.

L'application de ces dispositions motive une double observation.

En ce qui concerne les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où l'établissement est situé et qui y sont reçus gratuitement, il ne saurait être question évidemment de participation du département ou de l'État. Il en serait de même, comme il a été dit plus haut, au cas où, dans les ressources propres de l'hospice, figurerait une subvention globale de la commune; mais si cette subvention provient de la seule volonté du conseil municipal et n'est la conséquence d'aucun engagement, il sera loisible à la municipalité de ne point la renouveler et de consacrer la somme équivalente au paiement de prix de journée dans les conditions prévues par la loi de 1905. Dès lors, la dépense ainsi faite donnerait ouverture au concours financier du département et de l'État suivant les règles tracées par l'article 27 et les barèmes A et C [2].

En fait, pour bénéficier des subventions, les conseils municipaux seront portés à supprimer le crédit ouvert au budget communal pour subvention à l'hospice; faute de ressources propres suffisantes, l'établissement hospitalier est alors obligé de réclamer le paiement d'un prix de journée pour les assistés

1. Circ. min. int., 16 avril 1906.
2. Sol. min. int., *Charente*, 9 juin 1906.

ou pour partie des assistés ayant leur domicile de secours dans la commune. La commune paie, mais elle est ou peut être subventionnée par le département et par l'État ; elle trouve donc tout profit à cette combinaison.

L'hospice ne subirait de ce chef aucun dommage, si la subvention communale servie antérieurement eût été exclusivement affectée à l'hospitalisation d'ayants droit de la loi de 1905 : le prix de journée, au lieu d'être payé à l'hospice sous forme de subvention, est, en cette hypothèse, remboursé à l'établissement qui est intégralement exonéré de ses avances. Mais il peut arriver, et il arrive assez fréquemment, que les hospices grâce à la subvention communale, venant accroître les ressources de la dotation, recevaient gratuitement des vieillards de la commune, non encore septuagénaires. Que vont devenir ces vieillards, si la subvention communale est supprimée et si, d'autre part, l'hospice doit admettre gratuitement, autant que ses ressources propres le permettent, les bénéficiaires de la loi de 1905, et ceux-là seuls? — Les instructions ministérielles du 16 avril 1906 portent que l'obligation des hospices (de recevoir gratuitement les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune siège de l'établissement et désignés pour l'hospitalisation) est limitée par l'importance des ressources propres à l'établissement, destinées actuellement à l'assistance hospitalière des indigents appartenant aux catégories visées par la loi. On pourrait en induire, semble-t-il, que les ressources propres auxquelles se réfère l'article 31 doivent s'entendre de celles qui étaient affectées au moment de l'application de la loi de 1905, à l'assistance des bénéficiaires de cette loi et que la commune ne serait donc pas fondée à réclamer l'hospitalisation gratuite de ses ressortissants sur les ressources de la dotation hospitalière affectées à ce même moment à l'assistance de malheureux non compris dans les catégories visées par ladite loi (1).

1. Pour les bureaux de bienfaisance, la participation aux dépenses du nouveau service est, sauf le cas de fondations et libéralités, toujours éventuelle et volontaire. Ils peuvent sans

B. — Les hospices et les hôpitaux-hospices ne sont tenus d'hospitaliser gratuitement, dans la mesure de leurs ressources propres, que les assistés ayant leur domicile de secours dans les limites de leur circonscription territoriale.

L'obligation est donc limitée, pour les établissements communaux, aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où est situé l'établissement et qui ont été désignés pour l'hospitalisation conformément à l'article 19 [1]; elle s'étend, pour les établissements intercommunaux et cantonaux aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ayant leur domicile de secours dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés.

La question peut se poser de savoir si des hospices, créés en vertu de fondations aux termes desquelles les établissements doivent être spécialement affectés aux indigents habitant soit la commune, soit le canton, sont, du fait de la loi du 14 juillet 1905, tenus obligatoirement, lorsque leurs ressources le permettent, de recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables des autres communes (c'est-à-dire des communes exclues par la fondation).

Bien que la loi de 1905 ne le dise pas expressément, il est évident que, pour l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables comme pour l'assistance médicale gratuite (art. 25, § 1, de la loi de 1893) et selon une remarque déjà formulée, les droits résultant d'actes de fondation sont et demeurent réservés. Si donc, en vertu de la fondation, tous les lits d'un hospice sont affectés à des vieillards, infirmes ou incurables d'une circonscription territoriale déterminée, ces lits ne peuvent être tenus pour disponibles, et il ne saurait en être fait état pour les assistés d'une autre circonscription territoriale. Si les lits de l'hospice n'ont que pour partie, en vertu de la fondation,

---

difficulté continuer à assister, avec leurs ressources propres, des vieillards âgés de moins de soixante-dix ans.

1. Il n'est pas inutile de rappeler que ces ayants droit ne peuvent être hospitalisés que s'ils y consentent.

cette affectation spéciale, ces lits devront être déduits du nombre total, comme le prescrivait pour les lits d'hôpital et l'assistance médicale ([1]), la circulaire du 18 mai 1894, et comme le rappelle sous l'article 23 de la loi de 1905 la circulaire du 15 avril 1906 ([2]). — En tout état de cause, le respect des fondations doit à tous égards être strictement observé, et il ne faut pas s'exposer de la part des ayants droit à une action en revendication du legs, pour dérogation aux conditions imposées ([3]).

Art. 32

L'État contribue, par des subventions, aux dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices nécessitées par l'exécution de la présente loi. Cette contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département, et encore en raison de l'importance des travaux à exécuter conformément à des règles qui seront établies par un règlement d'administration publique.

Si les travaux sont entrepris par plusieurs départements, en conformité des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 ou par un syndicat de communes, la subvention est fixée distinctement pour chacun des départements et pour chacune des communes participant à la dépense.

Les projets doivent être préalablement approuvés par le ministre de l'intérieur.

La loi de finances de chaque exercice déterminera le chiffre maximum des subventions à accorder pendant l'année.

L'article 26 de la loi du 15 juillet 1893 dispose ([4]) que les dépenses extraordinaires du service de l'assistance médicale com-

1. *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 228.
2. Cf. état-modèle no 12 annexé à la circulaire du 16 avril 1906.
3. Sol. min. int., *Yonne*, 13 décembre 1905.
4. *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 233.

prennent les frais d'agrandissement et de construction d'hôpitaux ; il ajoute que l'État contribuera à ces dépenses par des subventions dans la limite des crédits votés et que, chaque année, une somme sera à cet effet inscrite au budget. A défaut de crédit spécial, l'article 47 de la loi de finances du 16 avril 1895 a décidé que les fonds du pari mutuel, consacrés aux œuvres d'assistance, seront affectés, jusqu'à concurrence du tiers, à l'agrandissement et à la construction des hôpitaux nécessités par l'application de la loi de 1893.

Pour l'exécution de la loi de 1905, l'État doit également contribuer, par des subventions, aux dépenses de construction et d'appropriation d'établissements hospitaliers nécessitées par le service d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Le législateur de 1905 a prévu qu'un règlement d'administration publique déterminera les bases de calcul de la participation de l'État à ces dépenses extraordinaires. Ce règlement n'est pas encore intervenu, et, en fait, aucun crédit spécial n'ayant été inscrit au budget de l'État (1), les subventions dont il s'agit sont prélevées sur les fonds généraux du pari mutuel, déduction faite du tiers réservé à l'assistance médicale gratuite (2).

---

1. Il n'est pas possible d'indiquer la proportion suivant laquelle l'État contribuerait aux dépenses d'aménagement d'un hospice départemental destiné à recevoir les vieillards en exécution de la loi de 1905, tant que ne sera pas intervenu le règlement d'administration publique prévu par l'article 32 (Av. min. int., *Landes*, 23 août 1906).

2. Le projet de loi de finances de 1908 contenait un article 48 ainsi conçu :

« A l'avenir, les fonds du pari mutuel consacrés aux œuvres d'assistance seront affectés, jusqu'à concurrence d'un tiers, aux constructions et appropriations d'hospices nécessitées par l'application de la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources. »

Adoptée par la Chambre des députés, cette disposition a été disjointe par le Sénat et n'a pas été rétablie par la Chambre. Le ministre des finances a expliqué (2e séance de la Chambre du 30 décembre 1907) que l'article 48, qui consacrait le retour à une disposition votée par la Chambre des députés et par le Sénat en première délibération, lors de l'élaboration de la loi du 14 juillet 1905, avait rencontré au Sénat, en 1907, une assez forte opposition. « Le Sénat a estimé que le gouvernement avait le droit de procéder par décret sans recourir à un texte de loi. Le ministre de l'intérieur et le ministre de l'agriculture pourront donc décider par décret d'accorder des subventions aux établissements d'assistance, mais il n'entre pas dans la pensée du gouvernement de priver les œuvres d'assistance, qui viennent au premier rang de ses préoccupations, des subventions du pari mutuel auxquelles elles ont droit, et s'il ne pouvait pas donner suite à la procédure qu'il envisage, il reviendrait devant le Parlement. » (*J. off.* du 31 décembre 1907, p. 3120, col. 2.)

Mais, dès à présent, des règles générales ont été prescrites par l'article 32 et des instructions données par la circulaire du 16 avril 1906.

La contribution de l'État aux dépenses de l'espèce est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental (plus une collectivité est riche, moins elle a besoin d'être subventionnée), en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département, et encore en raison de l'importance des travaux à exécuter. Le système ainsi adopté est analogue à celui qui est consacré par la loi du 20 juin 1885 sur la participation de l'État aux frais de construction des écoles primaires [1]. Enfin, pour avoir droit à la subvention de l'État, les projets de construction ou d'appropriation d'hospices doivent être, au préalable, approuvés par le ministre de l'intérieur.

Les administrations préfectorales, qui ont établi les ressources disponibles en lits d'hospice, doivent se préoccuper de parer aux insuffisances constatées en dressant, pour chaque département, un plan d'ensemble des disponibilités nouvelles à créer, soit par de meilleures appropriations des hospices existants, soit même, s'il est besoin, par des constructions nouvelles [2].

---

1. Article 8 de la loi du 20 juin 1885, complété par le décret du 9 juillet 1885.

2. La circulaire du 16 avril 1906 adresse aux préfets les recommandations ci-après :

« Recherchez, de concert avec les municipalités, combien de bénéficiaires de la nouvelle loi devront être hospitalisés, suivant des prévisions que vous vous attacherez à limiter, ayant toujours présente à l'esprit la préférence donnée par le législateur à l'assistance à domicile (art. 19) et prenant garde que si les mots insérés dans le texte de la commission sénatoriale dans l'article 32 et votés en première lecture par la Haute Assemblée : « Toutes les fois qu'il « ne peut y avoir lieu à assistance à domicile ou au placement familial » ont disparu dans la rédaction définitive, ils n'en expriment pas moins l'intention très ferme du Parlement. « Cette « précision va de soi », disait M. Strauss en son rapport, « mais il n'est pas sans intérêt de « l'exprimer dans la loi pour bien montrer que le nouveau service ne doit pas être un prétexte « à constructions nouvelles. »

« Dans cet ordre de pensées, quand vous aurez constaté la différence existant entre le nombre des lits nécessaires et celui des lits disponibles, vous rechercherez avec soin dans quelle mesure les appropriations de locaux déjà existants pourraient pourvoir au déficit. Dans les hospices et hôpitaux-hospices, on trouve encore trop d'orphelinats auxquels des actes de fondation ne correspondent pas ou qui excèdent les exigences des fondations ; dans d'autres, sont installées des écoles qui ne devraient pas y être annexées. En fermant ces écoles, en supprimant ou en restreignant l'importance abusive de ces orphelinats, on obten-

Il convient également d'envisager l'hypothèse d'acquisition de bâtiments qui seront appropriés à usage d'hospice. L'exécution des lois récentes qui ont motivé le départ des congrégations et qui ont appliqué le principe de la séparation des Églises et de l'État a permis au nouveau service d'assistance obligatoire de bénéficier d'occasions exceptionnellement favorables pour assurer les hospitalisations jugées nécessaires (1).

La loi du 15 juin 1907 dispose (art. 4) qu'un prélèvement de 15 °/₀ sera opéré dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales ou climatériques, sur le produit brut des jeux au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique. Les hospices sont-ils compris au nombre de ces œuvres appelées à bénéficier du prélèvement sur le produit des jeux ?

La jurisprudence de la commission de répartition (2) admet que, en ce qui concerne les œuvres susceptibles de recevoir des subventions, pour des objets déterminés, sur des fonds déjà spécialisés, autres que celui du produit des jeux, ces œuvres ne pourront s'adresser à la commission de répartition du produit des jeux qu'autant que l'objet de leur demande sera différent de celui en vue duquel existent les fonds déjà spécia-

---

drait, avec des aménagements peu coûteux, un espace qui pourrait être utilisé avantageusement pour l'hospitalisation des vieillards, des infirmes et des incurables.

« Votre premier effort devra ainsi porter sur les appropriations. C'est seulement ensuite que vous envisagerez les constructions nouvelles qui resteraient encore indispensables. Vous rechercherez les points où la nécessité s'en manifesterait avec le plus d'urgence et dresseriez un programme raisonné, soit pour les établissements départementaux que le conseil général voudrait instituer, soit pour des hospices que des communes ou des groupes de communes constituées en syndicat se proposeraient de créer. »

1. Circ. min. int., 2 août 1906 (*Revue des Établissements de bienfaisance et d'assistance*, 1906, p. 284). — L'abandon par l'État à une commune ou à un département d'un ancien grand séminaire qui serait affecté à usage hospitalier pour l'application de la loi de 1905 ne peut être consenti que moyennant un prix à verser au Domaine. D'une part, les dispositions fondamentales de la législation domaniale interdisent d'une façon absolue toute cession gratuite des biens de l'État, même en faveur d'œuvres d'intérêt public; d'un autre côté, les règles essentielles de la comptabilité publique s'opposent à ce que le Trésor s'acquitte, au moyen de l'abandon du prix de vente d'un immeuble domanial, d'une dépense que l'article 32 de la loi de 1905 met à la charge du ministère de l'intérieur (Décret du 31 mai 1862, art. 43).

2. Circ. min. int., 31 octobre 1907. — *La Commune et l'assistance facultative*, par Émile Ogier, p. 21.

lisés. En effet, le Parlement, en instituant une nouvelle source de revenus, a voulu encourager des objets nouveaux, et non pas renforcer les fonds de subventions déjà existants. Il y a donc lieu d'écarter le double emploi ou cumul.

Ainsi, en ce qui concerne, par exemple, les hôpitaux, les hospices et établissements analogues, la commission des jeux ne saurait accorder de subventions pour constructions ou agrandissements des bâtiments, puisque pour ces travaux existent déjà les subventions sur les fonds du pari mutuel. Mais elle pourrait, au contraire, en dehors des constructions, intervenir pour la « mise en train » des services.

La question s'est posée de savoir si le département est tenu obligatoirement d'assurer les hospitalisations nécessaires par la construction de bâtiments neufs ou par l'agrandissement des établissements départementaux actuels, sous la sanction prévue par l'article 6, § 2, de la loi, c'est-à-dire par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et intervenant en cas d'insuffisance de la réglementation du service par le conseil général.

On pourrait faire valoir que la loi du 14 juillet 1905 rend obligatoire pour les communes et les départements l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, que cette assistance consiste dans le paiement d'une allocation mensuelle à domicile ou dans le placement de l'assisté à l'hospice. Il serait possible d'en induire que sont obligatoires pour les communes et les départements (art. 27 et 28) les dépenses d'assistance mises à leur charge par ladite loi, c'est-à-dire les dépenses d'assistance à domicile ou à l'hospice; que si le vieillard, l'infirme ou l'incurable privé de ressources ne peut être utilement assisté à domicile, il doit être placé à l'hospice, s'il y consent, au compte de la commune ou du département, suivant le domicile de secours; que, pour cela, il faut que la commune ou le département dispose d'hospices avec un nombre de lits suffisant; qu'à défaut, ces collectivités devront traiter avec des

hospices d'autres circonscriptions territoriales ; enfin qu'à défaut encore, elles ont l'obligation légale de pourvoir aux constructions ou appropriations d'hospices, nécessitées, précise l'article 32, par l'exécution de la loi.

Quoi qu'il en soit, il ne paraît pas être dans les vues de l'administration de recourir, surtout au début d'application de la loi de 1905, à des mesures coercitives consistant à imposer aux communes ou aux départements des dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices.

D'autre part, ces dépenses ne peuvent en aucun cas être tenues pour obligatoires au regard de l'État qui y contribue seulement par des subventions dans les limites du maximum déterminé par la loi de finances de chaque exercice [1].

Art. 33

Pour les trois années 1907, 1908, 1909, la loi de finances de chaque exercice déterminera la somme que le ministre de l'intérieur sera autorisé à engager pour les subventions allouées aux départements et aux communes en exécution de la présente loi.

Cette disposition, qui, pour une période transitoire des trois premières années d'exécution de la loi, aurait limité à un chiffre déterminé la dépense incombant à l'État, n'a pas été appliquée en fait pour l'année 1907, ainsi qu'il a été indiqué dans l'Historique, où sont relatées les conditions spéciales afférentes à une limitation de cette nature. Il ne paraît pas qu'elle soit appliquée en 1908 et en 1909. Ainsi, dès la première année d'exécution et même dès le 1er janvier 1907 (avec la possibilité de faire rétroagir à cette date la jouissance des allocations mensuelles), la loi de 1905 produit son plein effet.

---

1. Sol. min. int., *Isère*, 13 décembre 1905.

TITRE V

COMPÉTENCE

Art. 34

Les contestations relatives au domicile de secours sont jugées par le conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirme ou l'incurable a sa résidence.

Les contestations auxquelles donne lieu la détermination du domicile de secours ont toujours été classées dans le contentieux administratif. Regardées longtemps comme relevant des conseils de préfecture (Arrêt du C. d'Ét. du 6 avril 1854), puis de la compétence du ministre de l'intérieur, elles ont été reconnues appartenir au jugement direct du Conseil d'État, en ce qui concerne les aliénés (C. d'Ét. au cont., 20 avril et 30 novembre 1894) et les malades du service de l'assistance médicale (Avis du C. d'Ét., section de l'intérieur, 16 mars 1897; C. d'Ét. au cont., 8 août 1899) [1].

Pour l'application de la loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés, l'article 40 de cette loi dispose que « les contestations relatives au domicile de secours et à l'admission des pupilles sont jugées par le ministre de l'intérieur, sauf recours au Conseil d'État ».

Quant aux ayants droit de la loi du 14 juillet 1905, il appar-

1. La compétence du conseil de préfecture, en matière de recours pour remboursement de frais d'assistance médicale, est limitativement déterminée par l'article 33 de la loi du 15 juillet 1893 (*L'Assist. méd. grat.*, p. 275). Dès lors, le conseil de préfecture n'est pas compétent pour statuer sur les contestations qui peuvent surgir dans le cas où le service départemental d'assistance médicale, ayant désintéressé l'établissement traitant, exerce à son tour un recours contre qui de droit, c'est-à-dire contre le département du domicile de secours (C. d'Ét. cont., 8 août 1899).

tient au conseil de préfecture de statuer sur les contestations relatives au domicile de secours. Les commissions cantonales n'ont donc pas à en connaître; si elles statuent à cet égard, leur décision, portant sur un objet étranger à leur compétence, doit être annulée par la commission centrale ([1]), laquelle d'ailleurs n'a pas non plus qualité pour solutionner la difficulté. Si une question de domicile de secours est soulevée devant les commissions cantonales d'appel ou devant la commission centrale, ces juridictions doivent surseoir à statuer jusqu'à ce que le domicile de secours ait été déterminé par le conseil de préfecture, seule juridiction compétente ([2]).

C'est donc devant ce tribunal administratif que seront portées les réclamations en remboursement formées par une commune, le département ou l'État ayant assisté un infirme ou un vieillard dont l'assistance ne lui incombait pas légalement, contre la collectivité du domicile de secours ou prétendue telle. Le même recours serait ouvert aux hospices qui auraient reçu gratuitement un vieillard ou un infirme qui serait reconnu n'avoir pas son domicile dans la commune. Dans ce cas, en effet, ce n'est pas la commune, mais l'hospice qui aurait avancé les frais d'hospitalisation ([3]).

Le vieillard, l'infirme ou l'incurable qui demande assistance a qualité pour saisir le conseil de préfecture, car l'ayant droit a intérêt à obtenir déclaration de son domicile de secours, si ce domicile lui est contesté, et peut avoir intérêt, à raison de

---

1. Décis. commission centrale, 21 novembre 1907, *Ardèche,* affaire Bouteille.

2. Étant entendu d'ailleurs qu'il y a réellement question litigieuse. Voir *supra,* sous l'article 11, p. 189. — Lorsque la décision de la commission cantonale (ou de la commission centrale), statuant sur une réclamation dont elle est saisie, dépend de la solution à donner à une question de domicile de secours, et que la question est douteuse et nécessite une appréciation devant se traduire par un jugement, la commission cantonale (ou la commission centrale) doit surseoir à statuer pour la faire juger préjudiciellement par le conseil de préfecture dans les conditions prévues à l'article 34; si, au contraire, il paraît démontré à la commission (cantonale ou centrale) qu'il n'y a pas de difficulté sérieuse et que la question ne peut donner lieu à une autre solution que celle qui s'impose à sa propre appréciation ou ne consiste qu'en une simple constatation, il n'y a pas en réalité de question préjudicielle et elle peut juger *de plano* sans renvoi.

3. Rapport de M. Bienvenu-Martin à la Chambre des députés. — Cf. Paul Baer, *Commentaire pratique pour l'application de la loi de 1905,* p. 118.

la différence des taux d'allocation mensuelle, à être assisté par une commune et non par une autre. Le préfet, sous l'autorité de qui est placé le service départemental d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, est recevable à déférer la question de domicile de secours au conseil de préfecture (1), et il est désirable qu'il agisse sans retard dès qu'il aura eu connaissance de la difficulté soulevée. Il importe qu'aucun retard ne soit apporté dans le jugement de ces affaires, car si une solution se faisait attendre, il pourrait en résulter pour certaines communes une accumulation de charges qui risqueraient de rendre le poids très lourd (2).

D'autre part, il est essentiel que le droit de l'impétrant ne reste pas trop longtemps suspendu (3).

Le conseil de préfecture compétent est celui du département où l'intéressé a sa résidence ; il n'en pouvait être autrement, puisque la contestation porte précisément sur la fixation du domicile de secours, lequel en l'état est incertain et ne saurait servir de critérium pour déterminer le conseil de préfecture compétent.

Si la solution du litige implique une question d'état, celle-ci devrait être renvoyée à l'autorité judiciaire, seule compétente pour en connaître.

Le conseil de préfecture du département de la résidence n'a pas, semble-t-il, compétence uniquement pour décider que l'intéressé n'a pas son domicile de secours dans ce départe-

---

1. En ce sens, avis de la commission centrale du 21 janvier 1908, délibéré au rapport de M. Delaitre. La commission centrale a considéré que les articles 9 et 14 de la loi du 14 juillet 1905 ont, dans l'intérêt supérieur du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, conféré au préfet le droit de se pourvoir contre les décisions du conseil municipal ou de la commission départementale ; que, par voie d'analogie, le préfet, chef du service départemental d'assistance et représentant de l'État et du département, peut porter devant le conseil de préfecture les litiges se rattachant à une question de domicile de secours ; que, dès lors, il lui appartiendra, tant de déférer directement au conseil de préfecture les demandes relatives aux individus portés sur la deuxième partie de la liste d'assistance de chaque commune et les contestations interdépartementales concernant le domicile de secours, que de poursuivre devant le conseil de préfecture la solution des questions préjudicielles relatives au domicile de secours.

2. Voir séance de la Chambre des députés du 15 juin 1903.

3. Cf. *Revue philanthropique*, 10 octobre 1907, article de M. Henri Bonnet.

ment ou dans une commune de ce département, mais aussi pour lui attribuer un domicile de secours en dehors de ce département ou pour déclarer qu'il est dépourvu de tout domicile de secours communal ou départemental [1].

La décision du conseil de préfecture sera toujours susceptible d'appel devant le Conseil d'État. L'article 36, en parlant des décisions du conseil de préfecture, vise aussi bien celles qui seront prises en vertu de l'article 34 que celles qui le seront en vertu de l'article 35. Ce point ressort d'ailleurs de la discussion de la Chambre des députés (séance du 15 juin 1903).

En attribuant compétence aux conseils de préfecture pour statuer sur les contestations relatives au domicile de secours, l'article 34 n'indique aucune précision sur la procédure à suivre en cette matière. La question s'est posée de savoir : *a*) si l'arrêté à intervenir doit être rendu en séance publique ; *b*) si les parties doivent être convoquées d'office à l'audience ; *c*) si la décision doit être notifiée dans son intégralité. — Une solution affirmative paraît devoir être admise sur ces trois points. Ce n'est, en effet, qu'exceptionnellement, et en vertu de dispositions législatives spéciales à certaines matières, que les arrêtés du conseil de préfecture, statuant au contentieux, peuvent être rendus en chambre du conseil et notifiés par simple avis motivé ou que les parties doivent, si elles désirent être entendues, manifester leur intention de produire des observations orales. Mais ces dérogations aux règles générales doivent être limitées aux matières pour lesquelles elles ont été expressément prévues, et elles ne sauraient être étendues aux contestations relatives au domicile de secours sur lesquelles il doit être statué conformément aux règles générales de procédure instituées par la loi du 22 juillet 1889 [2].

---

1. Av. min. int., *Savoie*, décembre 1907.
2. Sol. min. int., *Vaucluse*, avril 1908.

ART. 35

En cas de désaccord entre les commissions administratives des hospices et le préfet, et entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des hospices et les conseils municipaux sur l'exécution des dispositions contenues aux articles 23, 27, 30 et 31, il est statué par le conseil de préfecture du département où est situé l'établissement.

Les conseils de préfecture sont aussi chargés de juger les contestations qui viendraient à s'élever :

1° Entre les commissions administratives des hospices et les préfets au sujet de la fixation du nombre des lits mis à la disposition du service ou de la détermination du prix de journée (art. 23) [1] ;

2° Entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance ou des hospices et les municipalités pour les contributions obligatoires à fournir à la commune en vue de l'acquittement de ses charges d'assistance, par application des articles 27 et 30 [2] ;

3° Entre les administrations hospitalières et les municipalités, touchant le nombre d'assistés que l'hospice doit recevoir gratuitement (art. 31).

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment sous les articles visés, les questions d'interprétation des actes de fondation sont réservées à l'autorité judiciaire.

---

1. En matière d'assistance médicale, les contestations de cette nature sont de la compétence du Conseil d'État : le recours, organisé devant le conseil de préfecture par les dispositions de l'article 33 de la loi du 15 juillet 1893, concerne seulement les réclamations relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral fixant le prix de journée, mais le conseil de préfecture n'est pas compétent si la contestation porte sur la fixation même du prix de journée. La seule voie ouverte contre la fixation du prix de journée serait, suivant le droit commun, un recours devant le Conseil d'État pour violation de la loi ou excès de pouvoir (Arrêts du C. d'Ét. du 17 mai 1895, hospices de Nantes ; du 24 décembre 1897, hospices d'Angers ; du 28 juin 1904, hospices de Bourges ; voir dans le même sens : *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 275 et 296).

2. Il ne s'agit que des contestations relatives au 1° de l'article 27, puisque cet article, dans son texte définitif, ne prévoit plus sous le 2° que la participation éventuelle et volontaire du bureau de bienfaisance comme de l'hospice.

ART. 36

Les décisions du conseil de préfecture peuvent être attaquées devant le Conseil d'État.

Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère d'avocat.

Par cette disposition, le législateur a voulu affranchir de toute entrave l'exercice des actions que les plus petites communes, les plus modestes établissements croiraient devoir exercer devant la haute juridiction administrative pour la protection de leurs droits. En matière d'assistance, les intérêts même minimes doivent pouvoir être défendus, sans risque de dépenses qui souvent seraient disproportionnées avec leur importance pécuniaire [1].

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

ART. 37

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi à la ville de Paris en ce qui concerne les articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 30 et 31.

En renvoyant à un règlement d'administration publique le soin d'harmoniser les dispositions de la nouvelle loi avec le

1. Circ. min. int., 16 avril 1906. — Cf. Article 33 de la loi du 15 juillet 1893 (*L'Assist méd. grat.*, 2e édit., p. 278).

régime spécial de l'assistance publique de Paris, l'article 37 laisse intacts les rapports que ladite loi crée entre cette ville et les départements ou les autres communes. L'indication des articles dont le contenu doit être l'objet du décret prévu ne permet aucune hésitation à cet égard, et, au nom de la commission sénatoriale, M. Strauss a précisé que la règle commune sera observée « sur les points qui mettront l'assistance publique de Paris en relation avec les services de province, par exemple le domicile de secours et les conditions de recours en remboursement d'avances [1] ».

Le règlement d'administration prévu par l'article 37 a fait l'objet du décret du 30 mars 1907, dont il convient d'analyser les conditions essentielles [2], en tant surtout qu'elles adaptent la loi de 1905 au régime spécial de la ville de Paris :

Chaque bureau de bienfaisance dresse la liste préparatoire en deux parties, la première partie comprenant les ayants droit qui ont leur domicile de secours à Paris, même dans un arrondissement de Paris autre que celui auquel appartient le bureau de bienfaisance. Une copie de cette liste est adressée, accompagnée de toutes les demandes, au directeur de l'administration générale de l'assistance publique à Paris ; une autre est envoyée au préfet de la Seine.

Le directeur de l'administration générale de l'assistance publique à Paris a le droit de prononcer l'admission provisoire des personnes ayant leur domicile de secours à Paris et de déterminer les conditions dans lesquelles elles seront assistées, soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier, ainsi que le montant de l'allocation qui doit leur être attribuée. Ces décisions ne sont définitives qu'après avoir été sanctionnées par le conseil municipal [3].

---

1. Circ. min. int. du 16 avril 1906.

2. Voir aux ANNEXES le texte du décret du 30 mars 1907.

3. L'article 7 de la loi de 1905 dispose qu'il est procédé par les bureaux d'assistance à la revision de la liste « un mois avant chacune des trois autres sessions du conseil municipal, et en cas de besoin dans le cours de l'année ». D'où l'on doit inférer par voie de conséquence

Contre les décisions du conseil municipal, relatives soit à l'admission ou au rejet de la demande, soit à la fixation du taux, un recours est ouvert devant une commission spéciale [1] ainsi composée :

Président : le président du conseil de préfecture ou, à son défaut, un conseiller de préfecture désigné par le préfet de la Seine.

Membres : trois conseillers de préfecture, nommés par le préfet de la Seine ; six conseillers généraux de la Seine, élus par leurs collègues ; six administrateurs des bureaux de bienfaisance de Paris, désignés par le préfet de la Seine ; six délégués, élus par le conseil de surveillance de l'assistance publique ; trois délégués des sociétés de secours mutuels, dont le siège est à Paris.

Sauf les conseillers généraux qui suivent le sort de l'assemblée qui les a élus, quant à la durée de leur mandat, les membres de la commission spéciale sont nommés pour quatre ans.

Un état des revenus des fondations ou des libéralités dont disposent l'administration de l'assistance publique ou les bureaux de bienfaisance de Paris et qui ont été spécialement affectées à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables et à leur hospitalisation, — et un état des lits d'hospice mis gratuitement à la disposition des assistés ayant leur domicile de secours à Paris — sont dressés, sous réserve des recours institués par les articles 35 et 36 de la loi

---

que le conseil municipal peut prononcer l'admission ou la radiation dans les cas urgents en dehors de ses sessions ordinaires. — Le décret du 30 mars 1907, réglant l'application de la loi à la ville de Paris, se borne à dire qu'il est procédé tous les trois mois à la revision de la liste. Les cas d'urgence ne sont pas prévus, en sorte que le directeur de l'administration générale de l'assistance publique à Paris n'est pas autorisé à prendre de décision ni pour admettre ni pour supprimer, autrement que tous les trois mois. Il conviendrait, par analogie avec la disposition ci-dessus rappelée de la loi de 1905, que le décret de 1907 fût complété par une addition prévoyant la revision de la liste, à Paris, en cas de besoin dans le cours de l'année.

1. Le décret du 30 mars 1907 prévoit qu'à raison de la multiplicité des affaires, la commission spéciale peut être divisée en sections par arrêté préfectoral : la division en trois sections a été adoptée pour que chacune des diverses catégories de membres dont se compose la commission spéciale pût compter dans chaque section un ou deux représentants (Lettre min. int., *Seine*, 25 juillet 1907).

de 1905, par une commission nommée par arrêté du ministre de l'intérieur et comprenant : un délégué du ministère de l'intérieur, président ; un conseiller municipal de Paris désigné par ses collègues, un délégué du préfet de la Seine, un délégué élu par le conseil de surveillance de l'assistance publique et un délégué du directeur de l'administration générale de l'assistance publique à Paris.

Art. 38

Les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

Cette disposition reproduit presque textuellement l'article 32 de la loi du 15 juillet 1893 [1]. Si général que soit le terme « et autres actes », il ne comprend pas les actes de libéralités. La commission sénatoriale avait proposé d'insérer entre les mots « contrats et quittances » ceux-ci « dons et legs avec autorisation spéciale ». Dans la crainte de créer un précédent dangereux pour les finances de l'État, le Sénat a écarté cette proposition en première lecture (16 juin 1905) [2] et malgré les efforts

1. *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 271. — Sur la portée de l'article 38 de la loi de 1905, voir Circ. direct. générale enregistrement du 25 juillet 1905.

2. « Si la dispense du droit de timbre et du droit fixe d'enregistrement a été admise dans la plupart des lois d'assistance, notamment par la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite où elle figure pour la première fois, et dans la loi plus récente sur les enfants assistés, en revanche, la disposition relative aux dons et legs qu'on vous propose aujourd'hui ne figure dans aucune de ces lois. C'est donc un précédent des plus graves qu'on vous demande de créer. Je n'ai pas besoin de vous dire que le ministre des finances doit appeler très sérieusement votre attention sur ce point. Il a eu l'occasion de s'en expliquer maintes fois, et il vous a toujours demandé de ne pas porter, par de pareilles exceptions, atteinte aux règles générales de la perception de l'impôt. Permettez-moi de vous rappeler que, lorsque le projet de loi sur le régime des successions et des donations est venu en discussion en 1901, devant le Sénat, un de vos honorables collègues, M. César Duval, avait proposé un amendement tendant à réduire à 1 o/o les droits de mutation sur les dons et legs faits aux communes et aux dépar-

contraires du président, M. Émile Labiche, il a persisté dans sa résolution lors du vote en seconde délibération (7 juillet 1905).

L'application du bénéfice de l'assistance judiciaire (Loi du 10 juillet 1901) est d'ailleurs acquise aux recours formés en exécution de la loi de 1905 par les communes, les départements ou l'État (Voir *supra,* p. 128, commentaire de l'article 5).

Comme pour l'exécution de la loi de 1893 sur l'assistance médicale et à raison de motifs analogues[1], les correspondances intéressant l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ne bénéficient pas de la franchise postale, admise seulement pour la correspondance des fonctionnaires publics qui est relative exclusivement au service de l'État (art. 13 de la loi du 25 frimaire an VIII et art. 1 de l'ordonnance du 17 novembre 1844).

Spécialement, l'immunité de taxe postale ne saurait être accordée : à l'envoi des convocations, des bons ou des mandats, que nécessite le nouveau service d'assistance obligatoire[2]; aux communications échangées entre les présidents et les membres des commissions cantonales[3].

Mais, comme l'esprit de la loi de 1905 est d'éviter aux ayants droit tous les frais de nature à leur rendre plus difficiles, sinon impossibles, les formalités de l'admission à l'assistance, il a été décidé que, pour la délivrance aux impétrants d'un extrait du rôle ou d'un certificat de non-imposition, les percepteurs

---

tements. Après une discussion très approfondie, à une majorité considérable, le Sénat a repoussé cet amendement, et a accepté la disposition du projet de loi qui soumettait au droit de 9 o/o, qui est déjà un tarif de faveur, les dons et legs faits aux communes et aux départements. Il s'agit, aujourd'hui, non pas d'établir un tarif de faveur, mais d'exempter complètement une certaine catégorie de dons et legs de toute espèce de droits de mutation. Il y a là une exception grave au principe général en vertu duquel toute transmission entre vifs doit être l'objet d'un droit de mutation. La perte, pour le Trésor, serait considérable. En effet, les droits actuels, qui sont de 9 o/o sur les dons et legs faits aux établissements de bienfaisance, produisent près de 3 millions. » (Discours de M. Charles Laurent, commissaire du gouvernement, Sénat, séance du 16 juin 1905.)

1. *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 273-275.

2. Sol. sous-secrétariat d'État des postes, *Haute-Vienne,* 29 mars 1907. — *Adde,* pour l'envoi, par la poste, du montant de l'allocation mensuelle, Circ. min. fin. du 25 juillet 1907, IV et VIII.

3. Sol. sous-secrétariat d'État des postes, *Hérault,* 31 juillet 1907.

doivent s'abstenir d'exiger la rétribution de 25 cent. prévue par l'article 60 de l'Instruction générale du 20 juin 1859 (1). De même, et bien que l'article 38 de la loi de 1905 ne parle pas des droits d'expédition perçus au profit des communes, il suffit de réclamer des postulants la production des extraits de l'état civil visés par la loi du 30 novembre 1906, ou même de simples bulletins, plus sommaires encore, dont l'usage est aujourd'hui courant et qui sont fournis à titre de renseignements ; ces extraits et bulletins sont délivrés gratuitement par les municipalités en ayant soin d'y faire figurer la mention de leur destination exclusive (2).

ART. 39

Tout inculpé, aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal, qui prétendra faire valoir ses titres à l'assistance, pourra obtenir, s'il y a lieu, un sursis à la poursuite et être ultérieurement renvoyé, selon les cas, des fins de cette poursuite (3).

---

1. Circulaire de la Direction générale de la comptabilité publique du 10 avril 1907.

2. Circ. min. int. du 26 avril 1907. — La circulaire fait remarquer que, outre son propre acte de naissance, l'ayant droit peut avoir à produire celui des enfants qu'il aura élevés jusqu'à l'âge de seize ans (art. 20, § 5, de la loi de 1905).

3. Code pénal. — ART. 269. — Le vagabondage est un délit.

ART. 270. — Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession.

ART. 271. — Les vagabonds ou gens sans aveu qui auront été légalement déclarés tels seront, pour ce seul fait, punis de trois à six mois d'emprisonnement. Ils seront renvoyés, après avoir subi leur peine, sous la surveillance de la haute police pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

Néanmoins les vagabonds âgés de moins de seize ans ne pourront être condamnés à la peine d'emprisonnement; mais sur la preuve des faits de vagabondage, ils seront renvoyés sous la surveillance de la haute police jusqu'à l'âge de vingt ans accomplis, à moins qu'avant cet âge ils n'aient contracté un engagement régulier dans les armées de terre ou de mer.

ART. 274. — Toute personne qui aura été trouvée mendiant dans un lieu pour lequel il existera un établissement public organisé afin d'obvier à la mendicité, sera punie de trois à six mois d'emprisonnement et sera, après l'expiration de sa peine, conduite au dépôt de mendicité.

La question du vagabondage et de la mendicité, avec revision des dispositions du Code pénal actuellement en vigueur, est depuis longtemps à l'ordre du jour du Parlement. Il semble qu'une solution doive aboutir prochainement. Les principes généraux dont paraît devoir s'inspirer la réforme projetée seraient les suivants :

« Aux invalides ou infirmes, il faut donner l'assistance; aux accidentels ou chômeurs

Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de récidive.

Les articles du Code pénal qui sont visés par ce texte se rapportent au vagabondage et à la mendicité.

Sous réserve des instructions qu'il appartiendra au garde des sceaux d'adresser aux parquets pour l'exécution de l'article 39 (1), voici les solutions provisoires qui ont été proposées et qui paraissent devoir être admises (2) :

I. *Vagabondage.* — Le délit de vagabondage, consistant dans l'absence de moyens de subsistance et dans le fait de n'exercer habituellement ni métier ni profession (art. 270, C. pén.), ne peut être poursuivi que contre des gens valides et en état de gagner leur vie. Or, les assistés de la loi de 1905 sont précisément des vieillards, des infirmes et des incurables, incapables de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence. Dès lors, les vagabonds qui rempliront les conditions pour être admis à l'assistance ne seront pas le plus souvent poursuivis par le ministère public ou seront simplement relaxés par le tribunal. C'est donc dans des cas tout à fait exceptionnels que le tribunal aura à faire bénéficier un inculpé de vagabondage du sursis à la poursuite qui est prévu par l'article 39.

Si un tel inculpé est, pendant la durée de ce sursis, admis

---

involontaires, il faut donner la facilité de trouver du travail, et enfin aux professionnels seulement il convient d'appliquer une répression efficace. » (Exposé des motifs de la proposition de loi de M. Cruppi, *J. off.* du 20 décembre 1907, p. 2975.)

1. Circ. min. int. du 16 avril 1906.

2. D'après M. A. Sachet, président du tribunal de Vienne, qui, dans son traité de *l'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables* (p. 196 et 197), a exposé avec une remarquable sûreté d'analyse les questions juridiques soulevées par l'application de la loi de 1905. — Il convient de rappeler que la première partie de l'article 39 reproduit un amendement de M. Cruppi qui, a expliqué son auteur, se borne à dégager des principes de la loi une conséquence nécessaire. Deux théories ont été soutenues devant la Chambre sous l'article 39, dont les deux paragraphes tiennent compte de cette double tendance. D'une part, pour M. Cruppi, le principe du droit à l'assistance reconnu par la loi aux vieillards doit nécessairement entraîner pour eux l'exonération de certaines responsabilités pénales. Pour M. Thierry, au contraire, « ce n'est pas au moment où le droit existe pour le vieillard de se faire assister que son excusabilité ou son inexcusabilité en matière de mendicité a besoin d'être particulièrement et nouvellement affirmée ou de l'être plus qu'avant;... au moment où l'on constitue une créance d'assistance au vieillard, s'il mendie, il est plus inexcusable que quand il n'a pas cette créance » (Chambre des députés, séance du 15 juin 1903).

au bénéfice de l'assistance instituée par la loi de 1905, ce sera une preuve qu'il est effectivement, à raison de son âge ou de l'état de sa santé, incapable d'exercer un métier ou une profession ; par suite, le délit de vagabondage ne sera pas retenu contre lui.

Il en serait autrement dans l'hypothèse d'un vagabond septuagénaire, infirme ou incurable, dépourvu de domicile de secours communal ou départemental qui, admis à l'assistance au compte de l'État, refuse l'hospitalisation, mode normal d'assistance pour les ayants droit sans domicile de secours (Voir *supra,* art. 25). S'il reprend sa vie nomade qui a plus d'attraits pour lui, le tribunal correctionnel aura alors à apprécier si, nonobstant son âge et ses infirmités qui lui donnent droit à l'assistance, un tel vagabond ne mérite pas une condamnation en exécution des articles 270 et 271 du Code pénal.

Le législateur a ajouté très sagement que les dispositions de l'article 39 ne sont pas applicables en cas de récidive. Cette restriction rendra encore plus rare l'hypothèse dont nous venons de parler. Il s'agit ici de la récidive légale telle qu'elle est définie par les articles 57 et 58 du Code pénal, modifiés par la loi du 26 mars 1891.

II. *Mendicité.* — Aux termes de l'article 274 du Code pénal, la mendicité constitue un délit punissable, même pour l'invalide, s'il est commis dans un lieu où il existe un établissement public organisé afin d'obvier à la mendicité. L'article 39 apporte donc une double dérogation à ce texte. Il donne aux tribunaux correctionnels la faculté de surseoir à statuer pour permettre à l'inculpé de mendicité de se faire admettre à l'assistance et en outre, en cas d'admission, le droit de prononcer son acquittement. Sur ces deux points, les juges ont un pouvoir souverain d'appréciation. Ici encore, l'état de récidive de l'inculpé le prive légalement du bénéfice de ces dispositions.

L'article 39 ne parle que des inculpés de vagabondage ou de mendicité. Si donc un individu condamné pour récidive de

vagabondage et de mendicité, et ayant purgé sa peine d'emprisonnement, a été, à l'expiration, aux termes du jugement, conduit au dépôt de mendicité, il peut, semble-t-il, s'il remplit les conditions prévues par l'article 1 de la loi de 1905, réclamer le bénéfice des dispositions de cette loi et demander à sortir du dépôt de mendicité pour entrer dans un hospice. L'article 39 a uniquement pour objet d'éviter qu'un vagabond ou mendiant en état de récidive ne puisse invoquer la prescription de faveur de la loi de 1905 pour échapper aux conséquences pénales d'un délit (1).

Art. 40

Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés.

Sont abrogés les articles 43 de la loi du 29 mars 1897, 61 de la loi du 30 mars 1902 et toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

Le Parlement a estimé qu'il ne convenait pas de modifier incidemment la législation des aliénés qui doit faire l'objet d'une loi spéciale (2). Pour les aliénés, les choses demeurent donc en l'état, qu'il s'agisse du domicile de secours ou de la répartition des dépenses.

Ainsi le domicile de secours des aliénés continue à être régi par la loi du 15 juillet 1893, qui a été déclarée applicable aux conditions d'acquisition et de perte du domicile de secours de cette catégorie de malheureux (C. d'Ét. au cont., 12 février 1897, commune de Port-Louis) [3]. Mais l'État n'est

1. Sol. min. int., *Yonne*, 27 mars 1908.

2. La Chambre des députés a adopté le 22 janvier 1907, après déclaration d'urgence, une proposition de loi de M. F. Dubief, relative au régime des aliénés; d'après le texte voté par la Chambre, le domicile de secours de l'aliéné est déterminé suivant la loi du 15 juillet 1893 (art. 59), et l'État supporte les dépenses des aliénés indigents n'ayant pas de domicile de secours départemental (art. 60). — La proposition de loi a été transmise au Sénat le 28 janvier 1907. — Au rapport de M. André Mesureur, secrétaire général adjoint, le Conseil supérieur de l'assistance publique a émis un vœu en ce sens (décembre 1907).

3. La décision du Conseil d'État tranche une question délicate d'interprétation de la loi de 1893 (*L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 287 à 297).

pas tenu de prendre à sa charge les dépenses occasionnées par les aliénés sans domicile de secours (C. d'Ét. au cont., 1er et 8 juillet 1898). Les départements ont dès lors intérêt à ce que des malheureux sans domicile de secours, placés dans des asiles d'aliénés ou des quartiers d'hospice affectés aux aliénés, soient admis à l'assistance de la loi de 1905, puisque, en ce cas, la dépense sera supportée par l'État (Voir *supra*, art. 29, 1°). Des abus sont donc possibles : il appartient à la commission centrale dans ses avis, au ministre de l'intérieur dans ses décisions, d'éviter que des frais d'assistance ne soient, de ce chef, mis indûment au compte de l'État.

Sous le bénéfice de cette réserve qui implique un examen attentif et un contrôle minutieux des demandes de l'espèce, on doit reconnaître que certains pensionnaires des asiles d'aliénés relèvent plutôt de la loi du 14 juillet 1905 que de celle du 30 juin 1838, dont le bénéfice leur avait été accordé à défaut d'une législation spéciale appropriée à leur état [1]. L'application de la loi de 1905 supprime tout prétexte pour maintenir dans les asiles d'aliénés les vieillards, hommes ou femmes, dont l'activité intellectuelle est très affaiblie, qui ne sont point, à proprement parler, des aliénés, dont l'état ne réclame pas de soins médicaux particuliers, et dont la place est à l'hospice, au milieu de vieillards indigents et inoffensifs comme eux. Laisser ces malheureux dans un asile, souvent au milieu d'agités et sous un régime spécial, serait manquer de respect à la vieillesse indigente, c'est-à-dire déserter l'un des devoirs les plus sacrés de l'humanité, et constituerait, en même temps, une violation certaine de l'esprit et de la lettre de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables [2].

---

1. Voir *supra*, HISTORIQUE.

2. Circ. min. int. du 10 novembre 1906. — La question est délicate. On peut considérer que les personnes qu'a visées la circulaire du 10 novembre 1906 et qui, de ce chef, n'ont pas été retenues dans un établissement d'aliénés relèvent généralement de la loi du 14 juillet 1905, puisque la loi du 30 juin 1838 a été reconnue ne leur être pas applicable. Au contraire, les personnes qui se trouvent encore dans des établissements destinés aux aliénés doivent être,

Que décider spécialement pour les idiots et les épileptiques? — On ne saurait dire, d'une manière générale, ni que les épileptiques et idiots soient des aliénés, ni qu'ils ne le soient pas. Les uns peuvent être regardés et traités comme tels ; les autres, non ; c'est une question d'espèce, qui comporte une solution pour chaque cas individuel, d'après une appréciation médicale. Ceux qui seraient déclarés aliénés continueraient à être envoyés à l'asile ; ceux qui ne le seraient pas seraient recueillis par un hospice ou assistés suivant tout autre mode prévu par la loi de 1905, notamment par le placement familial (1).

D'après le deuxième alinéa de l'article 40, sont supprimées, à partir de l'application de la loi de 1905 fixée au 1er janvier 1907 (Voir *infra,* art. 41), les pensions facultatives de vieillesse et d'invalidité servies en vertu des lois de 1897 et de 1902 (2), et qui auraient fait double emploi avec l'assistance obligatoire. Mais, les pensionnaires des lois de 1897 et de 1902 n'étant pas admis *de plano* au bénéfice de la loi de 1905 qui leur est acquis, comme à tous autres postulants, seulement après l'accomplissement des formalités d'admission à l'assistance prescrites par le titre II de la loi, — il aurait pu résulter, à s'en tenir aux termes de l'article 40, une interruption regrettable dans le service d'assistance au détriment des malheureux qui paraissaient avoir des titres plus particuliers à l'assistance. Aussi, la loi du 29 décembre 1906 a-t-elle disposé (art. 10)

---

en principe, regardées comme des aliénés, au sens juridique du mot, et, dès lors, la loi de 1905 ne saurait leur être appliquée. Ce n'est là toutefois qu'une présomption, et un individu placé dans un asile d'aliénés, qui, malgré la circulaire du 10 novembre 1906, y avait été conservé par humanité, en attendant que son sort fût fixé au regard de la loi de 1905, peut être tenu comme incurable non aliéné si le certificat médical délivré par un médecin aliéniste le constate expressément. C'est qu'en effet pour les affections de cette nature il convient d'avoir l'avis d'un médecin aliéniste, et le certificat délivré par ce praticien doit être assez explicite pour que les autorités appelées à statuer sur les demandes d'admission à l'assistance de la loi de 1905 puissent distinguer les malheureux qui relèvent de l'application de cette loi (Sol. min. int., *Seine,* 4 janvier 1908).

1. Sol. min. int., *Loir-et-Cher,* 5 avril 1907.

2. Voir *supra,* HISTORIQUE.

que les pensions constituées en exécution de l'article 43 de la loi de finances du 29 mars 1897 et de l'article 61 de la loi de finances du 30 mars 1902 continueront à être servies dans les conditions prévues par ces articles jusqu'au moment où les titulaires de ces pensions bénéficieront effectivement de la loi du 14 juillet 1905 et au plus tard jusqu'au 30 avril 1907.

ART. 41

La présente loi sera applicable à partir du 1er janvier 1907.

Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer son exécution.

Le service d'assistance médicale n'a commencé de fonctionner que le 1er janvier 1895, soit dix-huit mois après la promulgation de la loi du 15 juillet 1893, qui l'avait institué (1). De même, le service d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'a fonctionné qu'après une période de préparation de dix-huit mois, et l'article 41 prévoit expressément que la loi de 1905 sera applicable seulement à partir du 1er janvier 1907. C'est qu'en effet pour mettre en route cette lourde machine administrative, un effort particulier était nécessaire : il fallait dissiper bien des incertitudes, éclaircir bien des ignorances, vaincre bien des résistances par une ferme persuasion (2). L'examen des mesures prises à cette fin n'a qu'un intérêt historique (3) : il suffit de rappeler ici que la rétroactivité au 1er janvier 1907, admise pour les allocations mensuelles et aussi pour les hospitalisations (Voir *supra*, art. 21), a consacré l'application littérale du premier alinéa de l'article 41.

Le second alinéa précise que des règlements d'administra-

---

1. *L'Assist. méd. grat.*, 2e édit., p. 35.
2. Circ. min. int. du 16 avril 1906.
3. Voir *supra*, HISTORIQUE.

tion publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la loi de 1905. La loi d'ailleurs, en deux autres articles (art. 21 et 37), prescrit, par référence à l'article 41, deux règlements d'administration publique [1], l'un pour les dispositions de comptabilité, l'autre pour Paris. Le premier a fait l'objet du décret du 14 avril 1906 ; le deuxième, du décret du 30 mars 1907.

1. Un troisième règlement d'administration publique est prévu par l'article 32, mais est subordonné à l'inscription d'un crédit au budget pour assurer la participation financière de l'État aux dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices.

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

LOIS, DÉCRETS, ARRÊTÉ, CIRCULAIRES ET MODÈLES

LOIS

DÉCRETS

ARRÊTÉ

CIRCULAIRES, RÈGLEMENTS ET MODÈLES

ANNEXE I

LOIS DU 29 MARS 1897 (art. 43) ET DU 30 MARS 1902 (art. 61)

Pensions facultatives de vieillesse et d'invalidité

(Voir le texte, *supra*, p. 5, 6 et 7)

ANNEXE II

LOI DU 14 JUILLET 1905

Assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources

(Voir le texte, *supra*, p. 51 à 70)

LOI DE FINANCES
DU 31 DÉCEMBRE 1907

Modification des articles 1, 20 et 27 de la loi du 14 juillet 1905

ART. 35. — L'article 1 de la loi du 14 juillet 1905 est modifié ainsi qu'il suit :

« Tout Français privé de ressources, soit âgé de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi. »

ART. 36. — L'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources est complété comme suit :

« Les ressources pouvant provenir du travail des vieillards de soixante-dix ans n'entrent pas en compte. »

ART. 37. — Lorsque l'application des barèmes annexés à la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources imposera à une commune une part plus élevée dans la dépense lui incombant par assisté que celle qui résulterait de l'application des barèmes annexés à la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, cet excédent de charges sera couvert par une subvention complémentaire allouée à la commune.

La portion de la dépense à couvrir au moyen de cette subvention complémentaire sera répartie entre les départements et l'État selon le barème B de la loi du 14 juillet 1905.

DÉCRET DU 14 AVRIL 1906

Comptabilité du service

Le Président de la République française,
Sur le rapport des ministres de l'intérieur et des finances,
Vu la loi du 14 juillet 1905, et notamment les articles 41, dernier paragraphe, et 21, dernier paragraphe, ainsi conçus :
« ART. 41. — ... Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer son exécution. »
« ART. 21. — ... Le règlement d'administration publique prévu à l'article 41 déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service » ;
Le Conseil d'État entendu,

Décrète :

ART. 1. — Les recettes et les dépenses du service de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources sont centralisées au budget départemental et soumises aux règles générales de la comptabilité départementale.

ART. 2. — Le budget départemental comprend en recettes :

1° La quote-part des communes, y compris la subvention directe de l'État déterminée par le tableau C annexé à la loi, et les sommes versées par les établissements de bienfaisance au cas prévu par l'article 30 de la loi du 14 juillet 1905 ;

2° Les subventions de l'État au département et les sommes dues par l'État pour les assistés n'ayant aucun domicile de secours ;

3° Le produit des remboursements effectués en vertu des articles 4 et 5 de la loi du 14 juillet 1905 ;

4° Le produit des dons et legs et autres recettes éventuelles.

ART. 3. — Le budget départemental comprend en dépenses :

1° Les allocations mensuelles ;

2° Les frais d'hospitalisation, soit dans des hospices publics, soit dans des établissements privés ;

3° Les frais d'entretien chez des particuliers ;

4° Les frais d'entretien dans des établissements publics ou privés où le logis seulement est assuré au bénéficiaire ;

5° Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux ;

6° Les frais de transport des assistés ;

7° Les frais d'administration du service dans le département.

Les dépenses sont acquittées au moyen des recettes prévues à l'article 2 ci-dessus et du contingent départemental, notamment des subventions aux communes.

Art. 4. — La quote-part à verser par chaque commune, en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 ci-dessus, est provisoirement fixée au chiffre constaté dans le dernier compte réglé.

Le versement en est effectué par quart à l'expiration de chaque trimestre.

Elle est réglée définitivement lors de la clôture des comptes de l'exercice.

Art. 5. — Des états annexés au budget départemental font ressortir en recettes et en dépenses les opérations du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

Art. 6. — Les allocations mensuelles sont mandatées par le préfet au nom du receveur du bureau de bienfaisance ou, à défaut de bureau de bienfaisance, au nom du receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les intéressés.

Le mandat est accompagné d'un état arrêté par le préfet, indiquant la somme revenant à chacun des assistés.

Art. 7. — Chaque mois, il est remis à l'assisté par l'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou, à défaut de bureau de bienfaisance, par l'ordonnateur du bureau d'assistance, un bon visé par lui et sur la remise duquel l'allocation est payée par le comptable après signature, pour acquit, par la partie prenante.

Si l'allocation mensuelle doit être payée par fractions, il est délivré autant de bons qu'il doit être effectué de paiements.

Art. 8. — Si l'assisté n'habite pas dans la commune où réside le comptable chargé du paiement, il peut faire parvenir directement à ce dernier le bon acquitté, et les fonds sont adressés par la poste à l'intéressé.

Art. 9. — L'allocation mensuelle est payée à la fin de chaque mois, à terme échu. Toutefois, les allocations versées aux hospices, conformément à l'article 3, sont mandatées directement tous les trois mois.

Art. 10. — Avis du décès des assistés est donné au préfet, dans un délai de cinq jours : 1° par le maire pour les bénéficiaires qui habitent la commune et qui jouissent d'une allocation mensuelle ou bénéficient d'un placement familial ; 2° par l'administration hospitalière pour les assistés hospitalisés.

Art. 11. — Les arrérages de l'allocation mensuelle sont dus jusqu'au jour du décès des assistés.

Art. 12. — Les receveurs hospitaliers font ressortir dans des chapitres spéciaux de leur compte les opérations en recettes et en dépenses faites pour l'application de la loi du 14 juillet 1905.

Art. 13. — Un arrêté concerté entre le ministre de l'intérieur et le ministre des finances déterminera :

1° Le modèle du bon prévu à l'article 7 ;

2° Les pièces justificatives en recettes et en dépenses du service de

l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

Art. 14. — Le ministre de l'intérieur et le ministre des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :
Le ministre de l'intérieur,
G. Clemenceau.

Le ministre des finances,
Poincaré.

DÉCRET DU 30 MARS 1907

Application de la loi du 14 juillet 1905 à la ville de Paris

Le Président de la République française,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur ;

Vu la loi du 14 juillet 1905, et notamment l'article 37, ainsi conçu :

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi à la ville de Paris, en ce qui concerne les articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 30 et 31 » ;

Le décret du 14 avril 1906, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources ;

La loi du 10 janvier 1849 ;

Le décret du 15 novembre 1895, portant règlement d'administration publique pour l'organisation de l'assistance à domicile à Paris ;

Les délibérations du conseil de surveillance de l'administration générale de l'assistance publique à Paris des 4 et 18 janvier 1906 ;

La délibération du conseil municipal de Paris du 19 décembre 1906 ;

L'avis du préfet de la Seine du 24 décembre 1906 ;

L'avis du ministre des finances du 6 février 1907 ;

Le Conseil d'État entendu,

Décrète :

ART. 1. — Au cours du dernier trimestre de l'année, chaque bureau de bienfaisance de Paris dresse la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui résident dans sa circonscription et qui, remplissant les conditions d'admission prescrites par l'article 1 de la loi du 14 juillet 1905, ont fait valoir dans une demande écrite leurs titres au service d'assistance institué par ladite loi. Il propose en même temps le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux, et si ce mode de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité de l'allocation mensuelle à leur accorder.

Quand le bureau de bienfaisance estime qu'il n'a pas les éléments suffisants pour apprécier soit la nature de l'infirmité ou de la maladie, soit l'impossibilité où se trouve le requérant de pourvoir par son travail aux nécessités de l'existence, il peut exiger que la demande soit accompagnée

d'un certificat médical dressé par un médecin des services de l'assistance publique.

Art. 2. — La liste préparatoire dressée par le bureau de bienfaisance est divisée en deux parties : la première comprend les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours à Paris ; la seconde, ceux qui ont leur domicile de secours dans une autre commune, qui n'ont que le domicile de secours départemental, ou qui n'ont aucun domicile de secours.

Une copie de cette liste est adressée, accompagnée de toutes les demandes, au directeur de l'administration générale de l'assistance publique à Paris ; une autre est envoyée au préfet de la Seine.

Il est procédé tous les trois mois à la revision de la liste.

Art. 3. — Les listes sont centralisées entre les mains du directeur de l'assistance publique, lequel, après examen de toutes les demandes préalablement soumises aux bureaux de bienfaisance, prononce l'admission provisoire des personnes ayant leur domicile de secours à Paris et détermine les conditions dans lesquelles elles seront assistées soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier, ainsi que le montant de l'allocation qui doit leur être attribuée.

Cette admission n'est définitive qu'après avoir été sanctionnée par le conseil municipal, conformément à l'article 8 de la loi du 14 juillet 1905.

Les modifications apportées par le conseil municipal aux décisions du directeur de l'assistance publique sont portées à la connaissance de celui-ci par le préfet de la Seine.

Art. 4. — La liste arrêtée par le conseil municipal pour chaque arrondissement est déposée au secrétariat du bureau de bienfaisance, et avis de ce dépôt est donné par affiches aux lieux accoutumés.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout vieillard, infirme ou incurable dont la demande a été rejetée, peut présenter sa réclamation à la mairie ; dans le même délai, tout habitant ou contribuable de la ville de Paris peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste.

Le même droit appartient au préfet de la Seine et à chacun des bureaux de bienfaisance, en ce qui concerne les personnes qui résident dans leur arrondissement.

Les décisions du conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.

Art. 5. — Les réclamations mentionnées à l'article précédent sont soumises à une commission spéciale qui statue, par décision motivée, dans le délai d'un mois, les réclamants entendus ou dûment appelés.

Cette commission est présidée par le président du conseil de préfecture ou, à son défaut, par un conseiller de préfecture désigné par le préfet de la Seine.

Elle comprend :

Trois conseillers de préfecture, nommés par le préfet de la Seine ;

Six conseillers généraux de la Seine, élus par leurs collègues ;

Six administrateurs des bureaux de bienfaisance de Paris, désignés par le préfet de la Seine ;

Six délégués, élus par le conseil de surveillance de l'assistance publique;

Trois délégués des sociétés de secours mutuels dont le siège est à Paris, élus dans les formes qui seront arrêtées par le préfet de la Seine.

Les conseillers généraux suivent le sort de l'assemblée qui les a élus, quant à la durée de leur mandat.

Les conseillers de préfecture, les administrateurs des bureaux de bienfaisance, les délégués du conseil de surveillance et des sociétés de secours mutuels sont nommés pour quatre ans.

Si le nombre des affaires l'exige, la commission peut être divisée, par arrêté préfectoral, en sections entre lesquelles sont répartis, proportionnellement à leur nombre, les représentants des diverses catégories énumérées ci-dessus.

Le mode de fonctionnement tant de la commission que des sections est réglé par arrêté du préfet de la Seine.

Art. 6. — Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au directeur de l'assistance publique et au maire de l'arrondissement, lequel opère sur la liste de son arrondissement les modifications prononcées et en donne avis aux parties. Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à dater de la notification, au ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale instituée par l'article 17 de la loi du 14 juillet 1905. Ce recours n'est pas suspensif.

Art. 7. — Dès la réception des listes mentionnées à l'article 1 du présent décret, le préfet invite les conseils municipaux des communes du département de la Seine où les postulants ont leur domicile de secours, à statuer à leur égard dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi.

A l'égard des postulants qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département de la Seine, le préfet statue provisoirement. Il est statué définitivement par le conseil général de la Seine.

Le préfet transmet enfin, avec son avis et les pièces justificatives, aux préfets des départements intéressés les noms des postulants ayant leur domicile de secours soit communal, soit départemental, dans un autre département, et au ministre de l'intérieur les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

Art. 8. — La jouissance de l'allocation provisoire commence du jour de la décision du directeur de l'assistance publique, sous réserve de l'application de l'article 21 de la loi fixant le point de départ de l'allocation définitive.

L'allocation est incessible et insaisissable. Le paiement en est effectué à la fin de chaque mois, à terme échu.

Les arrérages de l'allocation sont dus jusqu'au jour du décès des assistés.

Art. 9. — L'allocation est payée, à Paris, au bureau de bienfaisance de l'arrondissement où réside l'intéressé, sur production d'un bon nominatif

comportant l'acquit du bénéficiaire et au vu d'une carte d'identité délivrée à chaque assisté. Le bon est annuel, il est signé par le préfet de la Seine.

Le tiers porteur du bon de paiement acquitté et de la carte d'identité délivrée au titulaire de ce bon est considéré comme mandataire du bénéficiaire.

Lors du paiement mensuel, les bons sont retenus par le secrétaire-trésorier qui émarge immédiatement ledit paiement sur des états nominatifs tenus pour l'année dans chaque bureau de bienfaisance.

Au vu des bons dûment acquittés et après avoir reconnu leur concordance avec les émargements effectués sur les états de paiement du secrétaire-trésorier, l'administrateur-contrôleur établit un procès-verbal constatant la rentrée régulière de ces bons au bureau. Les bons sont ensuite remis aux administrateurs divisionnaires qui demeurent chargés de les faire parvenir aux assistés pour l'échéance suivante.

En cas de perte par la partie du bon ou de la carte d'identité, un certificat de perte doit être établi, sur la déclaration de l'intéressé, par l'administrateur-contrôleur du bureau de bienfaisance ; de plus, s'il s'agit d'un bon, le secrétaire-trésorier doit certifier, d'après ses états nominatifs d'émargement, la date du dernier paiement effectué. Un seul duplicata peut être délivré ; en cas de perte de ce duplicata, les paiements seraient effectués, sur mandat individuel, par le caissier-payeur central du Trésor à Paris.

Les paiements de proratas après décès sont effectués, dans les mêmes conditions, sur mandat individuel.

Art. 10. — Quand le bénéficiaire a déclaré fixer sa résidence hors Paris, la mensualité lui est adressée par la poste sur production d'un certificat de vie délivré par le maire de la commune de sa résidence. La signature du maire n'est soumise à aucune légalisation.

Dans ce cas, il est établi par le receveur de l'assistance publique un bon auquel est joint le talon du mandat-poste ; ces deux pièces justifient la dépense.

Art. 11. — Une provision représentant le montant des allocations mensuelles est mandatée par le préfet de la Seine au nom du receveur de l'assistance publique, au plus tard le 15 de chaque mois.

Le receveur de l'assistance publique justifie en recette et en dépense du montant des sommes à lui versées ; il adresse les pièces suivantes au préfet de la Seine, qui les fait parvenir au caissier-payeur central du Trésor public :

a) A la fin de chaque mois : 1° les procès-verbaux dressés pour chaque arrondissement dans les conditions indiquées à l'article 9 ; 2° un état présentant la récapitulation des paiements effectués pour le mois dans l'ensemble des bureaux et faisant ressortir la situation au point de vue de l'emploi des avances perçues ;

b) En fin d'année : 1° un état récapitulatif par arrondissement de l'ensemble des paiements effectués pour l'année ; 2° un état présentant la récapitulation des paiements effectués pour l'année dans l'ensemble des

arrondissements et faisant ressortir la situation finale ; 3° les bons de paiement individuels ; 4° les états nominatifs mentionnés à l'article 9 dûment émargés et totalisés ; 5° s'il y a lieu, une déclaration du récépissé délivré par le receveur central de la Seine constatant que la partie disponible sur l'ensemble des avances perçues pendant l'année a été reversée au compte des produits départementaux.

Art. 12. — L'administration de l'assistance publique et les bureaux de bienfaisance sont tenus de consacrer à l'exécution de la loi, en se conformant à la volonté des donateurs, la totalité des revenus des fondations ou des libéralités dont ils disposent et qui ont été spécialement affectés à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables ou à leur hospitalisation.

Art. 13. — Les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours à Paris et qui ont été désignés pour l'hospitalisation conformément à l'article 19 de la loi du 14 juillet 1905, sont reçus gratuitement dans les hospices dépendant de l'administration générale de l'assistance publique jusqu'à concurrence des ressources léguées ou données, avec cette affectation, tant auxdits hospices qu'à l'administration générale de l'assistance publique.

Art. 14. — Le conseil général désigne les hospices tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile. Le nombre de lits à leur affecter dans ces établissements est fixé chaque année par le préfet de la Seine. En ce qui concerne les hospices relevant de l'administration générale de l'assistance publique, cette fixation est faite sur la proposition du directeur de l'assistance publique et après avis du conseil de surveillance.

Le préfet de la Seine règle le prix de journée dans les mêmes conditions, après avis du conseil général, sans pouvoir imposer un prix inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Ce prix de journée est revisé tous les cinq ans.

En cas d'insuffisance des lits d'hospice existants, les vieillards, les infirmes et les incurables sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés désignés par le conseil général et avec lesquels il aura été traité à cet effet, soit enfin chez les particuliers.

Art. 15. — Un état des revenus des fondations ou des libéralités mentionnées à l'article 12 du présent décret, ainsi que l'état des lits d'hospice prévus à l'article 13, sera dressé, sous réserve des recours institués par les articles 35 et 36 de la loi du 14 juillet 1905, par une commission nommée par arrêté du ministre de l'intérieur et comprenant : un délégué du ministère de l'intérieur, président ; un conseiller municipal de Paris, désigné par ses collègues, un délégué du préfet de la Seine, un délégué élu par le conseil de surveillance de l'assistance publique et un délégué du directeur de l'administration générale de l'assistance publique à Paris.

Art. 16. — Sont maintenues toutes les dispositions des règlements d'administration publique des 15 novembre 1895 et 14 avril 1906, auxquelles il n'est pas dérogé par le présent règlement.

Art. 17. — Pour l'année 1907, les bureaux de bienfaisance procéderont immédiatement à la confection des listes mentionnées à l'article 1 ci-dessus : l'admission provisoire prévue à l'article 3 devra être prononcée par le directeur de l'assistance publique dans le délai d'un mois à dater de la publication du présent décret, sous réserve de l'application des dispositions de l'article 21 de la loi fixant le point de départ de l'allocation définitive, ainsi qu'il a été dit à l'article 8.

Art. 18. — Les ministres de l'intérieur et des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des Lois.*

Fait à Paris, le 30 mars 1907.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le président du conseil, ministre de l'intérieur,

G. Clemenceau.

Le ministre des finances,

J. Caillaux.

DÉCRET DU 22 NOVEMBRE 1902

Modification de l'article 7 du décret du 14 avril 1906

Le Président de la République française,
Sur le rapport des ministres de l'intérieur et des finances,
Vu l'article 7 du décret du 14 avril 1906;
Le Conseil d'État entendu,

Décrète :

ART. 1. — Le premier paragraphe de l'article 7 du décret du 14 avril 1906, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, est remplacé par la disposition suivante :

« Chaque mois il est remis à l'assisté par le bureau de bienfaisance ou, à défaut du bureau de bienfaisance, par le bureau d'assistance, un bon visé par un de ses membres et sur la remise duquel l'allocation est payée par le comptable après signature, pour acquit, par la partie prenante.

« Les commissions administratives du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance désignent, avec l'approbation du préfet, celui ou ceux de leurs membres qui seront chargés du visa des bons. »

ART. 2. — Les ministres de l'intérieur et des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des Lois*.

Fait à Paris, le 22 novembre 1907.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le président du conseil, ministre de l'intérieur,

G. CLEMENCEAU.

Le ministre des finances,

J. CAILLAUX.

ARRETÉ MINISTÉRIEL DU 27 DÉCEMBRE 1906

Modèle du bon d'allocation mensuelle — Pièces justificatives de comptabilité

Le Président du conseil, ministre de l'intérieur, et le ministre des finances,

Vu l'article 13 du décret du 14 avril 1906 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources;

Arrêtent :

ART. 1. — Le modèle du bon prévu à l'article 7 du décret précité sera établi conformément à la formule n° 80, annexée à la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 18 août 1906, modifiée par celle du 26 décembre suivant.

ART. 2. — Les pièces justificatives, en recettes et en dépenses, du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources seront présentées conformément aux dispositions de la circulaire précitée du ministre de l'intérieur en date du 18 août 1906.

INSTRUCTION

De la Direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre

Paris, le 25 juillet 1905.

Une loi du 14 juillet 1905, promulguée au *Journal officiel* portant la date des 15 et 16 du même mois (*Annexe*), a organisé le service de l'assistance obligatoire au profit de « tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et, soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable » (art. 1). « L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'État » (art. 2).

Cette loi renferme plusieurs dispositions qui intéressent le service.

Aux termes de l'article 5, « la commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, *et avec le bénéfice, à leur profit, de la loi du 10 juillet 1901,* soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même code. Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours. »

Par ce texte, dont l'énumération est essentiellement limitative, le législateur n'a entendu accorder *de plein droit* le bénéfice de l'assistance judiciaire qu'à l'État, aux départements et aux communes pour toutes les instances qu'il prévoit en vue de divers recours à exercer. Mais cette concession *d'office* ne saurait être étendue par voie d'analogie, et les formalités prescrites pour l'obtention de l'assistance judiciaire par la loi du 10 juillet 1901 devront être régulièrement observées pour toutes les instances, non visées par l'article 5, que l'État, les départements et les communes auraient à intenter et pour tous les litiges qui seraient engagés ou suivis par d'autres collectivités ou de simples particuliers.

D'après l'article 36 de la loi du 14 juillet 1905, les décisions que les conseils de préfecture sont appelés à rendre sur les contestations relatives

au domicile de secours peuvent être attaquées devant le Conseil d'État.
« Le pourvoi est jugé *sans frais et dispensé du timbre* et du ministère d'avocat. »

Enfin, par une disposition générale qui est contenue dans l'article 38, « les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement ».

Les agents devront s'assurer, par un examen attentif des actes et écrits qui seront présentés à la formalité ou trouvés dans les dépôts publics soumis au contrôle de l'administration, que les contrats ou pièces pour lesquels la double immunité sera réclamée ou auxquels elle aura été appliquée en vertu de la loi du 14 juillet 1905 rentrent rigoureusement dans les termes de cette loi comme étant exclusivement relatifs au service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Le directeur général de l'enregistrement,
des domaines et du timbre,

Marcel FOURNIER.

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques — 3e bureau

Taux de l'allocation mensuelle

Paris, le 25 janvier 1906.

Dès le 29 juillet dernier, mon prédécesseur, en appelant votre attention sur la loi du 14 du même mois, qui organise l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, vous prescrivait certaines mesures destinées à préparer l'application de cette loi.

Il vous était demandé particulièrement d'inviter chaque conseil municipal à délibérer, dès la session ordinaire de novembre, sur le taux de l'allocation mensuelle prévu à l'article 20, § 2, de la loi, en vue de l'assistance à domicile.

Ce taux, comme l'expliquait la circulaire, est celui de la somme mensuelle considérée comme le minimum indispensable pour assurer dans la localité envisagée l'existence d'un individu dénué de toutes autres ressources.

Pour fixer ce minimum sans s'exposer au reproche d'agir de façon arbitraire, les assemblées municipales ont à supputer les divers éléments dont le total formera le taux de l'allocation mensuelle : l'alimentation, le vêtement, le logement, le chauffage. Bien entendu, plus tard, en faisant aux individus l'application du chiffre théorique ainsi obtenu, il faudra — la loi l'exige — tenir compte des situations diverses et déduire du taux les ressources que pourrait avoir tel ou tel assisté, suivant les distinctions indiquées aux paragraphes 5 et 6 de l'article 20. Mais il est essentiel d'arrêter dans chaque commune le chiffre de base constituant le taux de l'allocation mensuelle. Ce chiffre ne doit pas être inférieur à la réalité, car alors non seulement le but de la loi ne serait pas atteint, mais on risquerait d'augmenter plus qu'il n'est indispensable le nombre des hospitalisations, ce qui serait aussi contraire au vœu du législateur qu'aux intérêts des finances publiques.

Je me plais à penser que la plupart des conseils municipaux ont délibéré sur la question.

Dans le cas où certaines de ces assemblées n'auraient pris aucune décision relative à la fixation du taux de l'allocation mensuelle, je vous recom-

mande instamment de les mettre en demeure de s'en occuper, lors de la prochaine session de février, et de vous adresser leurs délibérations dans un délai maximum de *dix jours*.

Ce délai expiré, vous adresseriez une lettre de rappel aux municipalités qui auraient négligé ou omis de répondre à votre invitation, et, le cas échéant, vous provoqueriez une réunion extraordinaire, en leur impartissant un nouveau délai.

Lorsque vous aurez réuni les décisions des conseils municipaux portant sur ce point essentiel, vous me ferez parvenir un rapport sur l'ensemble de l'opération pour votre département. Vous spécifierez les chiffres adoptés pour l'allocation mensuelle dans les chefs-lieux de préfecture et de sous-préfecture et les autres communes dont la population excède 10 000 habitants. Quant aux autres, vous fournirez un tableau indiquant, en regard de chaque chiffre correspondant à un taux adopté, le nombre des communes où il a été voté et le total de la population que comprennent ces communes.

Pour le ministre :

Le directeur,

L. Mirman.

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques — 3e bureau

---

Paris, le 11 avril 1906.

En vous signalant, le 29 juillet 1905, la loi du 14 du même mois sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, et en vous donnant les premières instructions pour l'exécution de cette loi, mon prédécesseur vous annonçait que ces indications sommaires seraient complétées par une circulaire détaillée.

Malgré mon désir et les efforts de mon administration, je crains que cette circulaire, actuellement sous presse, ne vous parvienne pas en temps utile pour vous permettre de préparer les propositions que vous devrez porter devant le conseil général à sa prochaine session.

Aussi, pour plus de sûreté, je crois devoir dès aujourd'hui vous transmettre les documents ci-joints destinés à faciliter votre travail et à guider sur les points essentiels l'assemblée départementale. Ces documents sont :

1° Un projet de règlement d'organisation départementale (art. 6 de la loi) ;

2° Un modèle de traité à conclure avec les hospices privés pour le placement des bénéficiaires de la loi (art. 24) ;

3° Un modèle de traité à conclure en vue du placement des assistés dans les familles étrangères (art. 24).

Ces trois types ont été élaborés par les deuxième et troisième sections du conseil supérieur de l'assistance publique. Ils n'ont rien d'obligatoire, mais il m'a semblé que le conseil général et vous-même pourriez vous en inspirer utilement, sauf à les adapter aux besoins et aux habitudes du département, réserve faite toutefois des prescriptions légales.

D'autre part, le *Journal officiel* publiera incessamment le règlement d'administration publique qui détermine, en exécution de l'article 21 de la loi du 14 juillet, les règles de comptabilité à appliquer au service ; vous trouverez sous ce pli le texte du projet délibéré par le Conseil d'État [1].

Vous voudrez bien m'accuser réception de la présente circulaire et, après la session du conseil général, m'adresser un rapport sur les mesures que l'assemblée départementale aura prises en la matière.

---

1. Ce règlement d'administration publique a fait l'objet du décret du 14 avril 1906, publié au *Journal officiel* du 11 mai.

J'attache la plus haute importance à ce que vous fassiez tous vos efforts pour assurer, dans l'étendue de vos attributions, la complète application de cette loi de 1905.

Pour le ministre :
Le sous-secrétaire d'État,
Alb. Sarraut.

Annexe XI

Projet de règlement départemental du service de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables adopté par le conseil supérieur de l'assistance publique (2e et 3e sections) [1].

TITRE I

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Art. 1. — Un service public d'assistance pour tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et, soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, est institué dans le département de....., conformément à la loi du 14 juillet 1905. Il s'étend à toutes les communes du département.

Art. 2. — Le service est administré par le préfet.

Art. 3. — Le préfet passe les traités conclus avec les particuliers qui reçoivent les assistés en placement familial, et avec les établissements publics ou privés où le logement seulement est assuré à l'assisté, indépendamment d'une autre forme d'assistance.

Art. 4. — Les agents chargés par le préfet de l'inspection départementale du service visitent les assistés placés dans les hospices publics ou privés, chez des particuliers et dans les établissements publics ou privés où le logement seulement est assuré. Ils rendent compte au préfet des défectuosités qu'ils ont constatées dans l'entretien et le traitement des assistés. En cas d'urgence, ils peuvent, avec le consentement de l'assisté, le déplacer et prendre les mesures nécessaires afin de pourvoir provisoirement à son entretien, à la charge d'en référer immédiatement au préfet et aussi au maire, si l'assisté a son domicile de secours communal dans le département.

Art. 5. — Les agents indiqués à l'article précédent rendent compte au

---

1. Délibéré dans les séances des 8 février, 1er et 3 mars 1906 sur le rapport de M. Édouard Campagnole.

préfet des renseignements qu'ils ont recueillis au cours de leurs tournées sur le mésusage qui serait fait de l'allocation mensuelle, sur les ressources ou les moyens d'existence que l'assisté aurait dissimulés, sur la possibilité d'un recours contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille tenus de la dette alimentaire.

Art. 6. — Le préfet exerce, dans l'intérêt du service, après décision du conseil général, les recours ouverts contre les collectivités du domicile de secours, l'assisté ou les personnes et sociétés tenues de l'obligation de l'assistance, en ce qui concerne les assistés ayant le domicile de secours communal ou départemental.

TITRE II

ADMISSION ET RADIATION

Art. 7. — Les demandes d'admission à l'assistance formées par les personnes qui, résidant dans la commune, prétendent y avoir le domicile de secours communal, sont adressées au président du bureau d'assistance et instruites dans les conditions prévues par les articles 7 et suivants de la loi du 14 juillet 1905.

La demande doit être signée du requérant ou, s'il ne peut écrire, marquée par lui d'un signe certifié par deux témoins.

Le bureau d'assistance, s'il y a lieu, exige à l'appui de la demande la production de pièces et certificats propres à la justifier.

Art. 8. — Les demandes d'admission à l'assistance formées par les personnes qui prétendent avoir le domicile de secours départemental sont adressées, soit dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi, soit directement au préfet.

La demande doit être signée du requérant ou, s'il ne peut écrire, marquée par lui d'un signe certifié par deux témoins. Les signatures doivent être légalisées par le maire de la résidence. Les demandes doivent être accompagnées des pièces ci-après :

1° Bulletin de naissance ;

2° Extrait du rôle des contributions directes ;

3° Certificat médical constatant, s'il s'agit d'infirmes ou d'incurables, la nature de l'infirmité ou de l'affection, et, dans tous les cas, l'impossibilité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence.

Sauf les cas exceptionnels réservés à l'appréciation de la commission départementale, les demandes formées par les femmes mariées doivent être accompagnées de l'autorisation du mari. Les tuteurs introduisent les demandes au nom des mineurs ou interdits.

Art. 9. — Le préfet, pour les assistés qui prétendent avoir le domicile de secours départemental, procède à l'instruction des demandes et les soumet à la commission départementale avec l'avis du maire de la commune de la résidence et ses propres propositions.

Art. 10. — Le délégué des bureaux d'assistance du canton, appelé à

faire partie de la commission cantonale prévue à l'article 11 de la loi du 14 juillet 1905, est nommé ainsi qu'il suit :

Les commissions administratives des bureaux d'assistance sont invitées par le préfet à désigner leur représentant. Il est procédé à cette désignation comme pour celle du vice-président.

Les délibérations sont transmises immédiatement à la préfecture par les soins du président de la commission administrative.

Le préfet procède au dépouillement, assisté de la commission départementale; il proclame élu délégué celui qui a obtenu la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est préféré. La durée du mandat est fixée à quatre ans. Le délégué est indéfiniment rééligible.

Art. 11. — Le délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton, appelé à faire partie de la commission cantonale prévue à l'article 11 de la loi du 14 juillet 1905, est nommé ainsi qu'il suit :

Dans les cantons où il n'existe qu'une société de secours mutuels, l'assemblée générale, à ce invitée par le préfet, désigne le délégué et transmet au préfet le procès-verbal de sa délibération.

Dans les cantons où il existe plusieurs sociétés, l'assemblée générale de chacune d'elles, à ce invitée par le préfet, prend une délibération. Chaque société vote par correspondance ; ce vote a une valeur proportionnelle au nombre des membres inscrits au 31 décembre de l'année antérieure à l'élection. Le vote est dépouillé comme à l'article 10.

La durée du mandat est fixée à quatre ans. Le délégué est indéfiniment rééligible.

Art. 12. — Chaque année, à la session d'août, la commission départementale rend compte au conseil général des admissions et des radiations prononcées en ce qui concerne les assistés ayant le domicile de secours départemental.

Chaque année, à la même session, le préfet rend compte, au conseil général, de l'ensemble du service pour le département.

TITRE III

MODES D'ASSISTANCE

Art. 13. — Le chiffre du taux de l'allocation mensuelle est revisé tous les cinq ans.

Art. 14. — Les hospices publics du département, tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables assistés, sont :

SITUATION	NOM DE L'ÉTABLISSEMENT	OBSERVATIONS
(Par ordre alphabétique.)	(Hospice ou hôpital-hospice.)	(Indiquer si l'établissement reçoit les trois catégories, ou bien la ou les catégories qu'il reçoit.)

ART. 15. — Les établissements privés, admis à recevoir, en cas d'insuffisance des établissements publics, les vieillards, infirmes et incurables assistés, sont :

SITUATION	NOM ET CARACTÈRE de l'établissement	OBSERVATIONS
(Par ordre alphabétique.)	(Indiquer le nom ou spécifier si c'est un établissement reconnu d'utilité publique ou un établissement congréganiste autorisé, avec mention de l'acte d'autorisation, ou un établissement privé.)	(Indiquer si l'établissement reçoit les trois catégories, ou bien la ou les catégories qu'il reçoit.)

ART. 16. — Les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères sont les suivantes :

Le placement est l'objet d'un traité passé entre le préfet, agissant dans l'intérêt du service, et la personne qui s'engage à entretenir un assisté.

Le placement est obligatoirement précédé d'un examen médical et d'une enquête sur les antécédents de l'assisté, afin d'éviter tout danger de contamination physiologique ou morale.

La personne chez qui l'assisté est placé doit être préalablement agréée par le maire de la commune de la résidence, qui s'assure que le local est propre à recevoir l'assisté et remplit les conditions d'hygiène édictées par les lois et règlements, notamment par la loi du 15 février 1902.

Cette personne s'engage :

1° A loger l'assisté dans une chambre distincte ;

2° A le nourrir, à le vêtir et blanchir convenablement, suivant les habitudes du pays ;

3° A lui donner place au foyer et à la lumière, communs aux habitants du logis ;

4° A lui procurer les soins nécessaires à son état, tant en santé qu'en maladie, si l'affection ne comporte pas l'hospitalisation, sous réserve des dispositions de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite ;

5° A respecter sa liberté, dans la mesure conciliable avec l'accomplissement des obligations de la vie de famille, notamment à n'exercer sur lui aucune pression d'ordre politique ou religieux, à ne le contraindre à aucun travail et à ne point l'empêcher de travailler.

Le traité fixe la rémunération due au contractant, laquelle ne pourra excéder le coût de l'hospitalisation dans l'hospice public le plus voisin.

ART. 17. — Les certificats médicaux prévus à l'article 26 de la loi du 14 juillet 1905 et délivrés par les médecins du service de l'assistance médi-

cale gratuite ou par les médecins des hôpitaux donnent lieu aux honoraires ci-après :

Consultation. . . . .
Visite. . . . .
Indemnité kilométrique . . . .
Rédaction du certificat . . . .

Art. 18. — Les transports nécessités par le fonctionnement du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ont lieu par les soins du représentant du bureau d'assistance et aux frais du service.

Les transports par voie ferrée s'effectuent en vertu de réquisitions délivrées, suivant le cas, par les maires ou par le préfet, et dressées conformément au modèle n° 26 annexé au décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale.

Annexe XII

Projet de traité à passer pour l'entretien, dans les hospices privés, de vieillards, infirmes et incurables admis au bénéfice de l'assistance organisée par la loi du 14 juillet 1905, adopté par le conseil supérieur de l'assistance publique (2e et 3e sections) [1].

Entre les soussignés :

M. le préfet du département d..., agissant en cette qualité, suivant délibération du conseil général en date du... qui a désigné l'hospice privé de... pour recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables, par application de la loi du 14 juillet 1905, d'une part ;

Et M. le directeur de l'hospice privé d..., agissant en ladite qualité et pour le compte de cet établissement, d'autre part ;

Il a été convenu ce qui suit :

Art. 1. — Le directeur de l'hospice privé d... s'engage à recevoir dans son établissement les vieillards, les infirmes et les incurables qui y seront envoyés en exécution de la loi du 14 juillet 1905, jusqu'à concurrence de... lits, à les loger, nourrir, habiller, entretenir, et à leur faire donner tous les soins que comportera leur état.

---

1. Délibéré dans les séances des 8 février et 5 mars 1906 sur le rapport de M. Édouard Campagnole.

Art. 2. — La distribution des lits mis à la disposition du service est fixée comme suit pour l'hospice privé d... :

			Maximum des lits
Vieillards valides . . .	Hommes.		
	Femmes.		
Infirmes et incurables .	Adultes. . .	Hommes. . .	
		Femmes . . .	
	Enfants. . .	Garçons . . .	
		Filles.	
	Total maximum des lits.		

Art. 3. — Le prix de journée individuel est fixé :

1° Pour les vieillards à... fr. ;

2° Pour les infirmes et les incurables à... fr.

Sont compris dans ce prix de journée, en outre de l'alimentation, de l'habillement, du coucher et de l'entretien, les frais éventuels de maladie et d'inhumation.

Le jour d'entrée et le jour de décès appartiennent à l'hospice ; mais le jour de sortie motivée par une cause autre que le décès n'est pas compris dans le décompte des frais de séjour.

Art. 4. — Les frais de transport et de nourriture en route sont supportés par le service.

A. — Régime des travailleurs et valides	Hommes	Femmes
Pain (non compris le pain de soupe).	600 grammes.	500 grammes.
Vin	50 centilitres.	40 centilitres.
Viande (après préparation; régime gras, cinq jours par semaine).	125 grammes.	
Légumes frais cuits	23 centilitres.	
ou Légumes secs (cuits)	36 —	

B. — Régime des non-travailleurs et infirmes sédentaires	Hommes	Femmes
Pain (non compris le pain de soupe).	500 grammes.	400 grammes.
Vin	30 centilitres.	25 centilitres.
Viande (cinq jours gras) après préparation	100 grammes.	
Légumes frais cuits	20 centilitres.	
ou Légumes secs (cuits)	28 —	

C. — Régime des enfants	Au-dessus de treize ans	Au-dessous de treize ans
Pain (non compris le pain de soupe).	500 grammes.	400 grammes.
Viande (cuite).	125 —	80 —
Vin	30 centilitres.	25 centilitres.
Légumes frais cuits	20 —	20 —
ou Légumes secs (cuits)	36 —	14 —

Art. 5. — Le régime alimentaire est établi dans l'hospice conformément au tableau ci-dessus.

Art. 6. — Les repas sont ainsi réglés :

Adultes et enfants, trois repas.

Petit déjeuner, heures : soupe ou café au lait.
Déjeuner, heures : soupe, viande, légumes.
Dîner, heures : soupe, légumes, fromage.

Les enfants au-dessous de dix ans font une collation.

Art. 7. — Tous les repas seront pris en commun et dans les réfectoires.

Art. 8. — Les opérations relatives au service alimentaire devront être consignées sur un registre spécial où seront précisées, par jour et par salle, les quantités alimentaires distribuées aux hospitalisés, de manière à en permettre le contrôle.

Art. 9. — Le travail est organisé autant que possible à l'hospice, en vue d'occuper les hospitalisés en état de s'y livrer.

Les travaux doivent être appropriés à l'âge et aux capacités de l'hospitalisé constatées par le médecin.

La personne chargée de la direction du travail tient un compte spécial des matières fournies et des produits fabriqués ou récoltés.

Le tiers du produit intégral du travail est remis, tous les mois, aux hospitalisés travailleurs.

Art. 10. — Les hospitalisés changent de linge toutes les semaines. Les draps de lits sont renouvelés tous les quinze jours.

Les personnes recueillies à l'hospice reçoivent toutes, sauf contre-indication médicale, un grand bain ou un bain-douche tous les mois et un bain de pieds toutes les semaines.

Art. 11. — Les parents ou amis des hospitalisés seront admis à les visiter deux fois par semaine, les et les de à .

Il n'y aura d'exception qu'en vertu d'une permission spéciale du directeur de l'hospice.

Il est interdit aux visiteurs d'introduire des comestibles, des liquides ou des médicaments sans l'autorisation du médecin.

Art. 12. — Les vieillards, infirmes et incurables admis dans l'hospice pourront sortir de l'établissement de heures à heures.

Les enfants seront conduits à la promenade deux fois par semaine, et plus souvent s'il est possible, par un employé ou une surveillante.

Art. 13. — Les hospitalisés ne pourront introduire dans l'établissement aucune liqueur spiritueuse. S'ils contreviennent à cet ordre, ils seront privés de sortie pendant .

Art. 14. — Le directeur de l'hospice privé d s'engage à respecter la liberté d assisté, dans la mesure compatible avec les dispositions qui précèdent, notamment à n'exercer sur aucune pression d'ordre politique ou religieux.

Art. 15. — Les états des prix de journée devront être envoyés à la préfecture dans les cinq jours qui suivent l'expiration de chaque trimestre.

Le payement sera effectué dans le courant du mois qui suivra la présentation des états.

Art. 16. — En même temps que les états de dépenses, le directeur de l'hospice adressera au préfet un rapport sommaire sur la situation des hospitalisés dans l'établissement.

Le double de ces états sera conservé dans les archives de l'établissement.

Art. 17. — Dans les vingt-quatre heures qui suivront le décès d'un hospitalisé, avis devra en être adressé au préfet et au maire de la commune dans laquelle l'hospitalisé avait son domicile de secours.

Art. 18. — Il devra être tenu dans les bureaux de l'hospice un registre [1] portant les dates de la décision et de l'entrée, les noms et les prénoms des hospitalisés, leur domicile, l'indication de la catégorie à laquelle ils appartiennent (vieillards, infirmes, incurables) et la date de sortie, conformément au modèle ci-annexé.

En outre, l'original de la décision d'hospitalisation devra être classé et conservé dans les archives.

Art. 19. — Le ministre de l'intérieur aura le droit de faire visiter par les inspecteurs généraux des services administratifs, les inspecteurs départementaux de l'assistance publique ou les fonctionnaires spécialement délégués à cet effet, l'hospice d   et de se faire rendre compte du fonctionnement de ses services.

Art. 20. — Le présent traité est fait pour une durée de cinq années qui prendront cours à compter du   .

Toutefois, les deux parties contractantes se réservent le droit de résilier ce traité en stipulant ici que la dénonciation devra être faite une année à l'avance.

Art. 21. — Le présent traité sera affiché, en permanence et en entier, à l'intérieur de l'établissement en un lieu accessible à tous.

Art. 22. — En cas d'inobservation des conditions ci-dessus stipulées, le

1. Ce registre sera établi conformément au cadre ci-après :

Nos d'ordre	Date de la décision	Date d'entrée	Noms et prénoms	Domicile	Catégorie (vieillards, infirmes ou incurables)	Date de sortie	Observations

retrait des pensionnaires aura lieu de plein droit, sans que ce retrait puisse motiver aucune demande d'indemnité.

Fait double à , le .

Le directeur, *Le préfet,*

Le préfet soussigné certifie que le traité ci-dessus a été approuvé par le conseil général suivant délibération du .

A , le .

ANNEXE XIII

Projet de traité pour le placement et l'entretien, chez des particuliers, de vieillards, infirmes et incurables admis au bénéfice de l'assistance organisée par la loi du 14 juillet 1905, adopté par le conseil supérieur de l'assistance publique (2e et 3e sections) [1].

Entre les soussignés,

M. , préfet du département d , d'une part ;

Et M. , demeurant à , agréé par le maire d , conformément à l'article 21 de la loi du 14 juillet 1905, ainsi qu'il appert d'un certificat de ce magistrat municipal, en date du , versé aux archives de la préfecture, d'autre part ;

Après avoir pris connaissance de la loi du 14 juillet 1905 et du règlement départemental du ,

Il a été convenu et arrêté ce qui suit :

M. , désigné à cet effet, conformément à l'article 21 de la loi du 14 juillet 1905, ainsi qu'il appert de la déclaration de l'assisté versée aux archives de la préfecture par M. , admis au bénéfice de l'assistance organisée par ladite loi, suivant la décision du , s'engage à prendre l d M. comme pensionnaire, à partir du 19 , à lui fournir le logement et le coucher connus de l'administration, et à l nourrir à la table de famille dans les mêmes conditions qu'il se nourrit lui-même ; s'engage en outre à lui procurer le vêtement, le chauffage et l'éclairage, à blanchir, soigner et raccommoder le linge et les vêtements d pensionnaire sur l il veillera et

---

1. Délibéré dans les séances des 8 février et 3 mars 1906 sur le rapport de M. Charles Brunot.

qu'il soignera comme un des siens, tant en santé qu'en maladie, réserve faite des dispositions de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Le linge et les vêtements seront sous la surveillance de M. qui devra les entretenir et les délivrer à s pensionnaire, au fur et à mesure de ses besoins.

M. s'engage à laisser l'administration surveiller et inspecter l pensionnaire, son mobilier, son régime, sa vêture et son logement, notamment représenter le pensionnaire toutes les fois qu'il en sera requis, à prévenir le préfet en cas de départ ou d'absence prolongée.

M. s'engage à ne pas changer de logement sans en avoir prévenu l'administration qui devra agréer au préalable les nouveaux locaux affectés au pensionnaire.

M. s'engage aussi à n'exiger d pensionnaire aucun travail à son profit, à ne recevoir aucune rémunération, aucun présent d pensionnaire ou de famille, à respecter la liberté de dans la mesure compatible avec les obligations de la vie de famille, notamment à n'exercer sur aucune pression d'ordre politique ou religieux, à ne point l'empècher de travailler.

Le préfet s'engage de son côté à verser à M. une somme de par an, à titre de pension, payable par trimestre, étant bien entendu que si l pensionnaire restait moins d'un trimestre chez s nourricier , il ne serait dû que par jour.

Si l pensionnaire venait à faire une absence de dix jours consécutifs, les journées d'absence seraient déduites a nourricier , mais seraient payées intégralement si s pensionnaire s'absentait moins de dix jours.

Une quinzaine commencée au moins depuis dix jours sera payée entière, en cas de décès d pensionnaire.

Si l nourricier désire cesser de garder s pensionnaire, il doit en prévenir le préfet au moins à l'avance.

L nourricier remettra l pensionnaire immédiatement à l'administration dans le cas où, pour un motif quelconque dont le préfet sera juge, le retrait sera reconnu par lui nécessaire et sans que ce retrait puisse donner lieu à aucune demande d'indemnité de la part de M. .

Fait double à , le .

N. , *nourricier,*

Le Préfet,

ANNEXE XIV

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques — 3e bureau

Instructions pour l'exécution de la loi

Paris, le 16 avril 1906.

Monsieur le Préfet, je vous ai transmis, le 29 juillet dernier, le texte de la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables dénués de ressources, qui, votée à l'unanimité par les deux Chambres, réalise le principe proclamé il y a dix-huit ans par le Conseil supérieur de l'assistance publique : l'assistance est due à ceux qui se trouvent... définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie. *J'appelais votre attention sur la portée générale de cette grande réforme : je vous indiquais les mesures que vous aviez à prendre immédiatement afin de préparer la mise en marche du nouveau service dès le 1er janvier 1907, date fixée pour l'exécution de la loi par son article 41 ; mais je vous annonçais en même temps l'envoi d'instructions détaillées qui vous serviraient de guide dans l'application dont vous êtes chargé. Ce sont ces instructions que je vous adresse aujourd'hui. Je me propose de passer en revue chacun des articles, en commentant le texte au moyen des travaux préparatoires et de la jurisprudence qui s'est formée autour des dispositions de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, auxquelles le législateur de 1905 s'est maintes fois référé ; je vous entretiendrai aussi des soins qui incombent à votre administration pour la mise en œuvre des prescriptions de la nouvelle loi et des directions que vous devrez donner aux autorités locales afin d'assurer au mieux le respect des intérêts en présence, à savoir : d'une part, le droit des bénéficiaires à recevoir le secours nécessaire, et, d'autre part, le ménagement des deniers publics, qui ne doivent pas être grevés au delà du nécessaire.*

TITRE I

ORGANISATION DE L'ASSISTANCE

ART. 1. — *Tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et, soit âgé de plus de*

soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

L'article 1 affirme, au profit des bénéficiaires qu'il vise, la certitude de recevoir l'assistance que la loi nouvelle institue. « Tout Français, dit-il, reçoit... » ; leur droit, d'ailleurs, est confirmé en outre, comme on le verra plus loin, par la faculté, s'il s'agit d'une personne ayant le domicile communal, de réclamer l'inscription auprès du conseil municipal (art. 9) ; d'appeler de la décision du conseil municipal auprès d'une commission cantonale (art. 11) et de la décision motivée de celle-ci auprès d'une commission centrale (art. 17) ; enfin d'appeler de la décision de la commission départementale auprès de cette même commission centrale, s'il s'agit d'une personne ayant le domicile départemental (art. 14 et 17).

L'article 1 précise, d'autre part, les individus qui bénéficieront de l'application de la loi : ce sont les Français privés de ressources, incapables de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence et, soit âgés de plus de soixante-dix ans, soit atteints d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable.

I. — *Tout Français.* La qualité de Français est la première condition requise pour l'obtention de l'assistance prévue par la loi. Il a paru qu'un service public fondé sur l'obligation et alimenté par l'impôt devait être réservé à nos nationaux, sauf conventions à conclure avec des pays étrangers moyennant des avantages équivalents. Bien entendu, les bureaux de bienfaisance et les hospices pourront continuer à secourir les étrangers pauvres quand les circonstances locales ou spéciales le comporteront, au jugement de leurs commissions administratives. Mais c'est là, comme par le passé, une simple faculté. Il est à remarquer que nous serons en meilleure posture pour demander aux autres nations de rapatrier leurs ressortissants tombés chez nous à la charge de l'assistance par suite de sénilité ou d'invalidité, puisque nous pourrons accueillir les demandes de rapatriement provenant de ces pays, n'étant plus retenus par la crainte de laisser à l'abandon les Français âgés ou infirmes qui seront ramenés sur le territoire de la République.

II. — La deuxième condition requise est d'être *privé de ressources ;* il faut entendre par là, du moins pour les personnes qui peuvent être assistées à domicile, n'avoir point de revenus équivalents à ce qui sera reconnu, dans chaque commune, indispensable à l'existence, soit le taux de l'allocation mensuelle prévue par l'article 20. Quant aux personnes dont l'état réclame l'hospitalisation, devront être regardées comme privées de ressources celles qui ne sauraient, au moyen de leurs revenus, payer le prix fixé pour la pension.

Il a été expliqué à la Chambre des députés (séance du 29 mai 1903) que l'existence de parents tenus à la dette alimentaire et en situation de pour-

voir aux besoins du vieillard, de l'infirme et de l'incurable indigent ne détruit pas la dette sociale ; elle ouvre seulement un droit de recours au profit des collectivités ayant acquitté cette dette contre les parents qui n'auraient pas rempli spontanément leur devoir (art. 5). On ne pourra donc pas refuser l'inscription d'un malheureux sur la liste en arguant de ce que sa famille devrait lui venir en aide.

On ne serait point non plus fondé à arguer pour refuser l'admission de ce que le réclamant recevrait de la bienfaisance privée des secours plus ou moins abondants, à moins que ces secours ne représentent des ressources fixes et permanentes ; il sera expliqué sous l'article 20 dans quelle limite ces dernières ressources entreront en compte.

C'est aussi sous cet article que viendront les indications relatives à la supputation des ressources provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite.

On doit retenir seulement que l'expression « privé de ressources » ne peut être prise ici dans un sens absolu.

III. — Une troisième condition est *l'incapacité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence*. L'obligation du travail est primordiale et, seule, l'impossibilité de la remplir justifie l'appel au concours d'autrui. On interprétera le terme « nécessités de l'existence » ainsi qu'il est dit sous le numéro II ci-dessus. Une modification apportée par le Sénat au texte de la Chambre des députés (séance du 9 juin 1905) et acceptée finalement par celle-ci a mis sur le même pied, sous ce rapport, le vieillard et l'invalide. La présomption de droit, admise originellement au profit du premier, a cédé devant cette considération que, par un heureux privilège, certains septuagénaires conservent encore, surtout dans les campagnes, des forces suffisantes pour trouver dans le travail des moyens d'existence. Chez d'autres, l'expérience supplée, en divers métiers, à la défaillance de la vigueur physique.

Comment sera-t-il établi que tel vieillard, tel invalide est incapable de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence ? Le rapporteur de la Chambre des députés, M. Bienvenu-Martin, qui envisageait seulement l'infirme et l'incurable, s'exprimait ainsi sur ce point : « Dans la plupart des cas, l'infirmité ou la maladie incurable sera de notoriété publique : il serait superflu alors d'exiger un certificat médical qui occasionnerait une dépense sans utilité. Dans d'autres, où elle sera moins évidente, l'infirme ou l'incurable pourra produire un certificat délivré par un médecin de son choix, sauf au maire à faire contrôler ses attestations par tel autre médecin qu'il désignera. Et le conseil municipal statuera ensuite en toute liberté, sous réserve des recours organisés par la loi. »

On ne peut tracer aucune règle fixe. Tel aveugle, par exemple, malgré son infirmité, et grâce à une éducation appropriée, est en état de gagner largement sa vie ; et tel autre est réduit à l'impuissance. Les cas devront donc être élucidés et appréciés un à un, non seulement d'après

les constatations médicales, mais d'après les témoignages et la notoriété publique.

IV. — La dernière condition est d'être septuagénaire, infirme ou incurable. En réalité, la loi aurait pu, en son dernier état, n'envisager que l'invalidité et l'incurabilité, puisque l'âge de soixante-dix ans n'est point à lui seul une cause d'admission si le vieillard est encore assez valide pour subvenir à ses besoins par le travail, et qu'une personne moins âgée doit être admise si l'usure a causé chez elle une sénilité précoce la mettant dans l'incapacité de travailler. Toutefois, on peut considérer que l'âge de soixante-dix ans est une grave présomption d'incapacité et que la charge de prouver le contraire incombe à ceux qui contestent le droit à l'assistance, tandis que la preuve de l'incapacité est au contraire à la charge des personnes qui réclament l'admission d'un vieillard moins âgé.

L'infirmité et l'incurabilité sont choses relatives. Les autorités locales et la commission d'appel devront juger chaque espèce dans un esprit modéré, se gardant d'une trop grande rigueur, qui risquerait de méconnaître un droit, et d'une trop grande facilité qui sacrifierait les deniers publics sans nécessité réelle. Surtout, elles devront écarter résolument toutes considérations étrangères ; agir autrement serait compromettre le succès de cette loi humanitaire et contrevenir aux intentions de ses auteurs. On devra aussi distinguer avec soin l'infirmité et l'incurabilité de la maladie même chronique qui reste du ressort de la loi du 15 juillet 1893. Il ne faudrait pas qu'après avoir, par un subterfuge qu'excusait l'humanité, traité comme malades des incurables pour lesquels l'assistance n'était pas encore obligatoire, on fît maintenant passer des malades pour des incurables afin d'atténuer, au détriment de l'État, la charge normale des finances communales et départementales.

ART. 2. — *L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'État.*

La commune et le département reçoivent, pour le payement des dépenses mises à leur charge par la présente loi, les subventions prévues au titre IV.

L'article 2 détermine les collectivités qui doivent l'assistance.

C'est en première ligne la commune où l'assisté a son domicile de secours. L'application du principe traditionnel en France, constamment proclamé par le Conseil supérieur de l'assistance publique, que l'assistance est communale, s'imposait ici d'autant plus qu'il importe, pour le discernement de la véritable misère, des véritables besoins, de rapprocher l'autorité originellement responsable de la personne assistée ; celle-ci, surtout s'il s'agit d'incurables et d'infirmes, restera souvent de longues années à la charge de la société, et il sera malaisé de faire cesser les secours

une fois accordés. Le plus sûr moyen d'éviter que les fonds demandés aux contribuables soient employés mal à propos, ou, en sens contraire, que leur emploi n'aboutisse qu'à un soulagement dérisoire, c'est d'intéresser à la désignation des bénéficiaires la collectivité au milieu de laquelle se produirait le scandale si l'assistance était donnée soit trop libéralement, soit trop parcimonieusement.

C'est à défaut de lien suffisant avec la commune que le département du domicile de secours devient débiteur de l'assistance au premier degré ; si le malheureux ne se rattache point à un département donné, ainsi qu'il sera expliqué ci-dessous, l'assistance ne lui manquera pas néanmoins : l'État en prendra toute la charge ; mais aussi, c'est à l'autorité centrale que sera alors réservé exclusivement le pouvoir de juger si l'assistance est nécessaire et de quelle façon elle sera donnée ; les frais exposés avant sa décision ne seraient point supportés par le Trésor.

Les départements et l'État viendront en aide, dans une très large mesure pour ce dernier, aux communes suivant la richesse relative de chacune d'elles et suivant aussi l'importance relative des charges provenant du nouveau service d'assistance. L'État viendra aussi en aide aux départements. Ce point sera développé sous le titre IV (*voies et moyens*).

Je répète que les collectivités du domicile de secours sont les débitrices légales de l'assistance. Si le concours des œuvres de bienfaisance privée, des associations mutualistes, des syndicats professionnels, etc., doit être encouragé, c'est dans la mesure que détermine l'article 20. La Chambre des députés a repoussé (séances des 29 et 30 mai 1903) tous les amendements qui tendaient à n'affirmer la dette sociale qu'à défaut de l'assistance procurée par ces sociétés.

Art. 3. — *Le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893* (1)*; toutefois, le temps requis pour l'acquisition*

---

1. Loi du 15 juillet 1893. Art. 6. — Le domicile de secours s'acquiert :

1° Par une résidence habituelle d'un an dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ;

2° Par la filiation. L'enfant a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père, ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par sa mère seulement, il a le domicile de sa mère. En cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime partage le domicile de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation ;

3° Par le mariage. La femme, du jour de son mariage, acquiert le domicile de secours de son mari. Les veuves, les femmes divorcées ou séparées de corps, conservent le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation.

Pour les cas non prévus dans le présent article, le domicile de secours est le lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou à l'émancipation.

Art. 7. — Le domicile de secours se perd :

1° Par une absence ininterrompue d'une année postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ;

2° Par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

Si l'absence est occasionnée par des circonstances excluant toute liberte de choix de séjour ou par un traitement dans un établissement hospitalier situé en dehors du lieu habituel de résidence du malade, le délai d'un an ne commence à courir que du jour où ces circonstances n'existent plus.

et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède.

Les enfants assistés, infirmes ou incurables, parvenus à la majorité, ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartenaient, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.

La loi du 14 juillet 1905 se rapproche le plus possible de celle du 15 juillet 1893 pour la détermination du domicile de secours et, par là, les difficultés d'interprétation seront fort atténuées, puisqu'une jurisprudence s'est déjà formée autour des articles 6 et 7 de la loi relative à l'assistance médicale gratuite. C'est ainsi notamment qu'il y aura lieu d'étendre au nouveau service la circulaire du 28 mai 1902 basée sur l'avis du Conseil d'État du 5 février 1902, quant au domicile de secours des femmes abandonnées par leur mari, aux enfants abandonnés par leurs parents.

Toutefois, il a paru au Parlement, comme il avait paru au conseil supérieur de l'assistance publique et au Conseil d'État, lors de l'étude que ces assemblées ont faite de la question, que force était de s'écarter à certains égards de la loi de 1893. Le délai d'un an, suffisant pour acquérir ou pour perdre la faculté de recevoir des secours temporaires d'une commune ou d'un département, quand il s'agit de malades atteints d'affections curables, ne l'eût pas été pour les secours permanents à accorder aux vieillards et aux infirmes. On a considéré que le délai de résidence devait être porté à cinq ans, afin d'empêcher les exodes précipités sur les départements plus généreux ou les communes plus disposées, à raison de l'abondance de leurs ressources, à laisser grossir leur liste d'assistés ou à élever le chiffre de l'allocation mensuelle.

Dans un même ordre d'idées, il est décidé qu'à partir de soixante-cinq ans, on ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'on possède. Comme le disait le rapporteur de la Chambre des députés, cette disposition a été jugée nécessaire pour empêcher les indigents de déplacer à leur gré et suivant leurs convenances personnelles, la dette d'assistance. L'assistance est donc en principe là où l'homme a, par son travail, coopéré à la richesse publique : « Celui qui vient se faire assister dans une commune quand il ne peut plus travailler la grève sans compensation. »

Le domicile de secours est ainsi fixé, consolidé, à soixante-cinq ans. Le vieillard qui, ayant son domicile de secours à soixante-quatre ans dans la commune de A, irait habiter la commune de B, où il resterait jusqu'à l'âge de soixante-dix ans, n'en aurait pas moins son domicile de secours à ce moment dans la commune de A, car à partir de soixante-cinq ans, la durée de son absence ou de sa présence dans une commune est devenue sans influence sur la perte ou l'acquisition du domicile de secours. Ceci ressort avec évidence de l'acceptation par la Chambre des députés

d'un amendement de M. Andrieu qui, au texte primitif de la commission, « A partir de soixante-cinq ans on ne peut *commencer* à acquérir un nouveau domicile de secours... », a substitué le texte voté avec l'adhésion de la même commission : « à partir de soixante-cinq ans, nul *ne peut acquérir* un nouveau domicile de secours... » (séance du 30 mai 1903).

Les différences qui viennent d'être signalées entre les règles qui régissent le domicile de secours quant à l'application de la nouvelle loi et celles que consacre la loi du 15 juillet 1893, rendues applicables au service facultatif de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables par les lois de 1897 et de 1902, peuvent faire naître des questions qui doivent être envisagées. Il en est une dont la Chambre des députés s'est occupée (séance du 12 juillet 1905). L'honorable M. Quilbeuf a demandé ce qu'il adviendrait des pensions constituées par les communes et les départements, sous le régime antérieur, au profit de vieillards ou d'infirmes qui, d'après la nouvelle loi, n'auraient pas leur domicile de secours dans la commune où ils avaient obtenu leur pension. Il a été expliqué que la charge obligatoire de l'assistance ne pèserait pas sur cette commune, mais sur celle où la loi du 14 juillet 1905 attache le domicile de secours. La collectivité débitrice de l'assistance obligatoire peut ainsi n'être pas la collectivité par laquelle l'intéressé était facultativement secouru.

Que décider si un malade, un blessé qui reçoit l assistance médicale d'une commune où il avait moins de cinq ans de résidence, devient incurable ou infirme des suites de son affection ou de sa blessure? Il semblerait désirable que la collectivité même qui a procuré les soins médicaux et pharmaceutiques continuât son œuvre de solidarité et cela coïnciderait avec la jurisprudence du Conseil d'État d'après laquelle l'assistance reste à la charge de la collectivité qui en a reconnu à l'origine la nécessité et assumé l'accomplissement du devoir correspondant, quels que soient les événements ultérieurs (Arrêt du 24 mars 1899). Mais cette interprétation se heurterait sans doute aux termes précis de l'article 2 qui n'attachent le domicile de secours, quant à l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, qu'à une résidence de cinq années. Les conseils de préfecture, investis par l'article 34 du droit de juger les contestations relatives au domicile de secours, sauf appel devant le Conseil d'État (art. 36), auront, le cas échéant, à trancher ce point de droit.

Le dernier paragraphe de l'article 3 n'offre pas au contraire de difficulté. Il précise l'application aux enfants assistés, en la matière, de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1893. Les enfants assistés, porte cet article, ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartiennent, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours. Il s'agit des anciens enfants assistés, car les enfants assistés proprement dits, c'est-à-dire les mineurs pupilles du département, ne sauraient être considérés comme privés de ressources, puisque le service départemental remplit à leur égard les obligations du père de famille. La nouvelle loi ne pouvait

donc viser que les jeunes gens sortis par le fait de la majorité du cadre du service des enfants assistés ; c'est pourquoi le Sénat, à la demande de sa commission, a introduit les mots « parvenus à leur majorité ». Les termes « jusqu'à ce qu'ils *aient acquis* un autre domicile de secours » semblent indiquer que le département au service duquel appartenaient les enfants assistés reste débiteur tant que ces enfants n'ont pas, depuis leur majorité, habité cinq ans une commune ou un département de manière à y acquérir le domicile de secours communal ou départemental ; en effet, on *n'acquiert* pas un domicile de secours national. L'article 2 porte que l'assistance est donnée, *à défaut de tout domicile de secours*, par l'État.

Une fois le domicile de secours fixé pour l'application de la loi, il ne peut plus être modifié, ni par les changements de résidence de l'assisté lui-même, ni par ceux qui surviendraient de la part des personnes dont il tient son domicile de secours (Arrêt du Conseil d'État du 24 mars 1899).

Art. 4. — *La commune, le département ou l'État qui a secouru, par un des modes prévus au titre III de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances, jusqu'à concurrence d'une année de secours.*

La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant cinq ans ; mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par les articles 2 et 3.

Il fallait prévoir que le domicile de secours ne serait pas toujours exactement déterminé dès l'origine. Il convenait donc de réserver, aux collectivités qui auraient par erreur secouru un vieillard ou un infirme dont l'assistance incombait légalement à d'autres collectivités, le droit de se faire rembourser les sommes qu'elles auraient ainsi dépensées, car elles auraient en réalité payé la dette d'autrui. De là le recours prévu par l'article 4. D'après le projet primitif de la commission de la Chambre des députés, ce recours eût été soumis au délai ordinaire des prescriptions en matière civile et aurait pu s'exercer pendant trente ans. Le vote d'un amendement de M. Balitrand, accepté par la commission (séance du 30 mai 1903), a réduit ce délai à cinq ans. On a considéré qu'il importait de limiter les contestations de ce genre et que d'ailleurs au bout de quelques années il deviendrait bien difficile de saisir et de prouver les faits constitutifs du domicile de secours. Les recherches de ce domicile devront donc se faire avec le plus de diligence possible ; au surplus, en cas de difficultés, l'introduction d'une demande régulière aura pour effet, suivant la règle générale, d'interrompre la prescription.

Il y a un autre motif de se hâter : c'est que le remboursement des avances ne pourra être réclamé que jusqu'à concurrence d'une année de secours seulement ; autrement, le contre-coup de réclamations tardives cumu-

lant plusieurs années eût risqué d'être fort lourd pour le budget de petites communes; et puis la commune débitrice n'eût-elle pas été fondée à soutenir que, si l'on avait apporté plus d'activité dans la constatation du domicile, elle eût pu discuter les titres du vieillard ou de l'incurable à l'assistance, le secourir dans des conditions moins onéreuses, exercer plus utilement les recours prévus à l'article 5? Vous ne manquerez pas, Monsieur le Préfet, d'appeler l'attention des municipalités sur les conséquences dommageables pour leur commune qu'auraient des procédés trop lents, et vous tiendrez la main à ce que votre préfecture expédie activement les affaires de ce genre.

La somme à rembourser n'excédera jamais le montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance, si elle avait été donnée au véritable domicile de secours. A cet égard, le rapport de la commission de la Chambre des députés s'exprime ainsi : « Si l'assistance a été donnée à domicile et que l'allocation mensuelle versée à l'assisté excède le taux de celle qui est d'ordinaire accordée au domicile de secours, le remboursement sera calculé d'après ce taux. Si l'assisté a été hospitalisé, la somme à rembourser ne pourra dépasser le prix de la journée exigé par l'hospice où la collectivité débitrice a l'habitude de placer ses vieillards ou ses infirmes. »

Le même rapport prévoit ensuite que le recours sera formé par la collectivité qui aura fourni l'assistance et que, si cette collectivité est une commune ou un département, elle devra restituer les subventions qu'elle aura pu recevoir sur la part de dépenses comprise dans le remboursement.

Le rapport ajoute encore :

« Parmi les collectivités auxquelles le recours est ouvert, l'article 4 ne mentionne pas les hospices et les hôpitaux. Il n'avait pas à s'en préoccuper, les droits de ces établissements étant fixés par l'article 5 de la loi du 7 août 1851, que nous n'entendons ni abroger, ni modifier. Cet article dispose que : « L'administration des hospices et hôpitaux peut toujours exercer un recours contre les membres de la famille du malade, du vieillard ou de l'incurable », etc. Ce n'est pas seulement contre la famille que les hospices ou hôpitaux pourront former une action en répétition, c'est aussi, le cas échéant, contre les communes, le département et l'État. Plusieurs hypothèses sont à prévoir : si un vieillard ou un incurable a été placé dans un hospice au compte d'une commune où l'on suppose que cet indigent a son domicile de secours et qu'ensuite il soit reconnu être domicilié dans une autre commune, l'hospice n'aura pas à intervenir; le recours, s'il y a lieu, sera exercé par la commune qui a indûment payé les frais de séjour dans l'établissement hospitalier. Mais, si cet indigent a été reçu gratuitement parce qu'on le croyait domicilié dans la commune où est situé l'hospice, c'est évidemment à l'hospice qui a supporté la dépense qu'il appartient de répéter ses avances, non à la commune, puisque celle-ci n'aura rien eu à payer. »

Il s'agit, dans la seconde hypothèse, des pensionnaires reçus dans les

hospices en exécution de l'article 31 de la loi du 14 juillet 1905 et entretenus au moyen des ressources propres de l'établissement.

Le rapport poursuit ainsi :

« De même, si un hospice ou un hôpital a reçu, par application de l'article 1 de la loi du 7 août 1851, un individu tombé malade dans la commune sans y être domicilié et que cet individu devienne ensuite incurable dans le sens prévu à l'article 1 de la présente loi, l'hospice aura un droit de répétition à exercer contre la commune ou le département du domicile, ou contre l'État, si l'indigent n'a pas de domicile de secours, pour les dépenses de son entretien à partir du jour où cet incurable aura été admis à l'assistance.

« Le recours des hôpitaux et hospices, dans les divers cas où il s'exercera, aura lieu pour la totalité des sommes dues et ne sera pas limité à la période d'un an prévue par l'article 4. »

La juridiction devant laquelle devront être portées les contestations auxquelles donneraient lieu les recours prévus à l'article 4 est déterminée par l'article 34 ; c'est le conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirme ou l'incurable a sa résidence. Les explications données par le rapporteur de la Chambre des députés sous l'article 34 ne laissent point de doute à cet égard, ainsi qu'on le verra plus loin.

Art. 5. — *La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, et avec le bénéfice, à leur profit, de la loi du 10 juillet 1901, soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil* (1) *et dans les termes de l'article 208 du même Code* (2).

Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

Le recours prévu par cet article diffère de celui qu'organise l'article précédent; il a pour but de permettre à la collectivité qui a payé les frais d'assistance d'un vieillard ou d'un infirme, par application des règles sur le domicile de secours, de répéter les sommes dépensées, soit contre l'assisté, si on lui découvre ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre les personnes ou sociétés qui, en vertu de la loi ou d'un contrat,

---

1. Code civil. Art. 205. — Les enfants doivent des aliments à leurs père et mère et autres ascendants qui sont dans le besoin.

Art. 206. — Les gendres et belles-filles doivent également, et dans les mêmes circonstances, des aliments à leurs beau-père et belle-mère ; mais cette obligation cesse : 1° lorsque la belle-mère a convolé en secondes noces ; 2° lorsque celui des époux qui produisait l'affinité, et les enfants issus de son union avec l'autre époux, sont décédés.

Art. 207. — Les obligations résultant de ces dispositions sont réciproques.

Art. 212. — Les époux se doivent mutuellement fidélité, secours, assistance.

2. Code civil. Art. 208. — Les aliments ne sont accordés que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit.

étaient tenues de pourvoir à sa subsistance. La disposition dont il s'agit est empruntée en partie à l'article 2 de la loi du 15 juillet 1893. Il y a cependant des différences. Le recours ne peut porter que sur cinq années de secours. Cette limitation a été édictée dans l'intérêt des familles que des réclamations trop élevées pourraient mettre dans l'embarras. Suivant la remarque du rapporteur de la Chambre des députés, les communes, les départements et l'État sont placés, au point de vue de l'action en répétition, dans une situation moins favorable que les hospices, puisque l'article 5 de la loi du 7 août 1851, qui donne à ces établissements le droit d'exercer leur recours, ne le soumet pas à d'autre prescription que celle du droit commun. En outre, lorsque la répétition sera poursuivie contre les membres de la famille tenus de la dette alimentaire, il y aura lieu de tenir compte de la situation de fortune de ceux-ci, conformément au principe posé dans l'article 208 du Code civil auquel le législateur a jugé utile de se référer pour prévenir toute équivoque.

L'article 5 prévoit un recours contre l'assisté, si on lui reconnaît postérieurement à l'admission ou s'il lui survient des ressources suffisantes. Il fallait garantir les deniers publics contre certaines dissimulations intéressées et, en même temps, ouvrir aux collectivités la possibilité de recouvrer, à titre d'avances, les dépenses faites en faveur d'une personne qui, revenue à meilleure fortune, ne saurait, sans injustice, refuser le remboursement de frais exposés à son occasion. La précision était nécessaire, car, si la jurisprudence est hésitante sur ce point, elle tend plutôt à considérer que les secours attribués à un assisté étant de purs dons, ils n'ouvrent point droit à une restitution, si le bénéficiaire, malheureux à l'époque où on lui est venu en aide, acquiert ultérieurement des ressources. Cette thèse, qui s'explique lorsque le secours est purement facultatif, ne concorderait plus avec le principe nouveau de l'assistance obligatoire.

Ce qui est dit de l'assisté lui-même doit s'entendre aussi de sa succession, contre laquelle le recours pourra être exercé le cas échéant.

Il faut que les ressources soient *suffisantes* pour motiver un recours; non seulement une action ne se justifierait pas, sans un intérêt réel, par la possibilité de recouvrer sinon le total des dépenses, du moins une partie notable, mais en outre, il serait déraisonnable d'exercer un recours dont la conséquence serait de faire retomber un homme dans l'indigence en le privant des menues ressources qui ont pu lui échoir.

Le cumul partiel que l'article 20 admet entre les secours de l'assistance publique et les ressources provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite, ôte de son intérêt à la disposition qui prévoit un recours contre « les sociétés tenues de l'obligation de l'assistance ». Cela a été reconnu dans la discussion qui eut lieu à la Chambre des députés le 30 mai 1903 et plus nettement encore dans la discussion du 30 juin 1903 [1]. Il a

1. Voir déclaration du rapporteur répondant à une question de M. Auffray.

paru toutefois qu'on ne devait point fermer la voie au recours, au cas où il aurait occasion de se produire. Cette hypothèse aura chance de se réaliser, semble-t-il, surtout quand le vieillard, l'infirme et l'incurable sera hospitalisé.

C'est devant l'autorité judiciaire que seront portés les recours dont s'occupe l'article 5 ; mais, pour éviter les frais qui auraient risqué d'entraver l'exercice du droit des collectivités, il a été décidé par l'acceptation d'un amendement de M. de Castelnau, auquel la commission de la Chambre des députés adhéra (séance du 30 mai 1903), que le bénéfice de la loi du 10 juillet 1901 sur l'assistance judiciaire profiterait à la commune, au département ou à l'État qui exercerait les recours de ce genre.

Quand l'État sera directement intéressé, vous rechercherez avec soin si un recours est possible et vous me signalerez la situation en me procurant tous renseignements utiles, afin que je puisse apprécier s'il convient d'agir.

D'une façon générale, il importera de veiller à ce que les collectivités usent strictement de leur droit ; outre que les deniers des contribuables doivent être protégés autant que possible dans chaque espèce, l'impression doit être donnée aux familles qu'on ne les laissera pas se décharger indiscrètement sur un service public des obligations que la loi naturelle et la loi civile s'accordent à leur imposer. Si elles ne peuvent remplir ces obligations en totalité, il faut du moins qu'elles y satisfassent, comme le dit le Code, dans la proportion de leur fortune.

Art. 6. — *Le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est organisé, dans chaque département, par le conseil général délibérant dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.*

Si le conseil général refuse ou néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

De même que pour l'assistance médicale (Loi du 15 juillet 1893, art. 4), le législateur confère aux conseils généraux le pouvoir d'organiser le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, mais seulement dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871, c'est-à-dire que pendant trois mois, l'exécution de leurs délibérations pourra être suspendue par un décret motivé. Quelque fond que l'on dût faire sur les sentiments des assemblées départementales, il eût été contraire à la notion même de l'assistance obligatoire de ne point réserver au gouvernement un droit de contrôle; aussi bien, l'État et les communes sont-elles aussi en cause et de ce chef encore le pouvoir central, responsable de la marche du nouveau service, devait-il avoir les moyens de veiller à ce que les règlements départementaux fussent conformes à l'esprit

comme au texte de la loi. Le respect de l'initiative des pouvoirs locaux ne pouvait aller jusqu'à la tolérance d'une organisation évidemment insuffisante : c'eût été la négation même du principe. Dans ce cas, la délibération pourra être suspendue (art. 49 de la loi du 10 août 1871) et vous devrez m'adresser votre rapport et vos propositions dans le plus bref délai, puisque la loi de 1871 n'accorde au gouvernement que trois mois à partir de la clôture de la session pour rendre le décret qui prononce cette suspension.

Il a fallu également prévoir, si invraisemblable que fût l'hypothèse, le cas où un conseil général se refuserait à délibérer.

Dans l'un et l'autre cas, le gouvernement assurera le service par un décret rendu en Conseil d'État. Ce décret devra se rapprocher autant que possible du règlement que le conseil général aurait dû élaborer; il devra, dès lors, tenir compte des conditions locales, dans la limite des exigences reconnues d'ordre public par la loi. Ce sont là des circonstances de fait que vous auriez à étudier avec le plus grand soin et que vous exposeriez d'une manière précise. Vous joindriez à votre rapport un projet de règlement.

Quel que soit d'ailleurs le règlement délibéré par le conseil général, vous m'en ferez parvenir sans retard une copie, comprenant les tarifs annexés.

Si une commission d'études a été constituée par le conseil général dans sa dernière session, comme j'en exprimais l'idée le 29 juillet, le règlement pourrait sans doute être élaboré au mois d'avril prochain; en tous cas, il faut qu'il le soit au plus tard à la session d'août 1906, puisque la loi doit recevoir son application, et le service fonctionner à partir du 1er janvier 1907.

L'article 6 n'énonce pas, comme l'a fait l'article 4 de la loi du 15 juillet 1893, que le service est sous votre autorité, mais la chose va de soi, puisque vous êtes à la fois le représentant du pouvoir exécutif dans le département et chargé de l'exécution des décisions du conseil général. Vous pourrez vous faire aider dans cette nouvelle tâche par l'inspecteur départemental de l'assistance publique; j'apprécie hautement le zèle de ces fonctionnaires, leur dévouement éclairé aux diverses œuvres de solidarité sociale développées ou créées par la République; sur ce domaine nouveau ils pourront être pour les préfets de très utiles auxiliaires, mais il va de soi qu'ils n'agiront qu'au nom, d'après les ordres et sous la responsabilité des préfets.

Vous trouverez ci-après (annexe IV) un règlement-type du service départemental élaboré par les deuxième et troisième sections réunies du conseil supérieur de l'assistance publique ; sans s'imposer nullement aux délibérations du conseil général, qui peut y apporter toutes modifications conciliables avec la loi, il sera un guide utile, soit à l'assemblée départementale, soit à vous-même.

TITRE II

ADMISSION A L'ASSISTANCE

Art. 7. — *Chaque année, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, le bureau d'assistance dresse la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1 et résidant dans la commune, ont fait valoir, dans leur demande écrite, leurs titres au service d'assistance institué par la présente loi. Il propose en même temps le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux, et, si ce mode de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité de l'allocation mensuelle à leur accorder. La liste préparatoire ainsi dressée est divisée en deux parties : la première, comprenant les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont leur domicile de secours dans la commune; la seconde, ceux qui ont leur domicile de secours dans une autre commune, ou qui n'ont que le domicile de secours départemental, ou qui n'ont aucun domicile de secours.*

Une copie de cette liste, accompagnée de toutes les demandes d'admission à l'assistance, est adressée au conseil municipal; une autre est envoyée au préfet.

Il est procédé à la revision de la liste un mois avant chacune des trois autres sessions du conseil municipal, et, en cas de besoin, dans le cours de l'année.

A défaut par le bureau de dresser cette liste, elle est établie d'office par le conseil municipal.

Les dispositions de cet article sont particulièrement importantes, puisqu'elles sont la base de la désignation qui sera faite des bénéficiaires de la loi. Le législateur, rejetant un amendement qui tendait à faire intervenir le conseil municipal en première ligne (séance de la Chambre des députés du 30 mai 1903), a confié le soin de dresser la liste à la commission administrative du bureau d'assistance, de cet organe que la loi du 15 juillet 1893 a institué dans toute commune pour le service de l'assistance médicale gratuite (1). Qu'il s'agisse bien de la même commission, c'est ce que prouveraient clairement, s'il en était besoin, les explications du commissaire du gouvernement (séance du Sénat du 9 juin 1905) et celles de M. Strauss, rapporteur de la commission sénatoriale (séance du

1. Loi du 15 juillet 1893. Art. 10. — Dans chaque commune, un bureau d'assistance assure le service de l'assistance médicale.

La commission administrative du bureau d'assistance est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance, ou par cette dernière seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune.

A défaut d'hospice ou de bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance est régi par la loi du 21 mai 1873 (art. 1 à 5), modifiée par la loi du 5 août 1879, et possède, outre les attributions qui lui sont dévolues par la présente loi, tous les droits et attributions qui appartiennent au bureau de bienfaisance.

Sénat du 6 juillet 1905). Outre que dans les villes populeuses, la tâche d'opérer un premier tri entre les demandes eût été bien lourde pour les conseils municipaux, personne n'est mieux à même de connaître les véritables misères, les véritables besoins, que les administrateurs des établissements d'assistance, mêlés par leur mission même aux pauvres de la localité et appelés déjà la plupart du temps à secourir ceux qui se réclameront de la loi du 14 juillet 1905. Au point de vue budgétaire, il convenait aussi d'intéresser au service les bureaux de bienfaisance et les hospices qui contribueront aux dépenses (art. 27, 30 et 31). M. le rapporteur de la commission de la Chambre des députés a fait valoir ces motifs avec beaucoup de force dans la séance du 30 mai 1903.

La commission administrative du bureau d'assistance délibérera seule ; mais elle pourra s'entourer des avis de personnes qui s'occupent d'œuvres charitables et elle répondra, en agissant ainsi, aux vues du législateur. Si l'incertitude qui plane sur le caractère de certaines œuvres privées a fait repousser par la Chambre des députés, à la demande de sa commission et de son rapporteur (séance du 30 mai 1903), un amendement tendant à l'adjonction du « délégué des œuvres locales de bienfaisance privée », il a été déclaré que rien ne s'opposera à ce que les bureaux d'assistance s'entendent avec les représentants des œuvres privées s'ils le jugent convenable et qu'il était désirable que le concours de ceux-ci fût largement donné.

D'autre part, le rapport de la commission de la Chambre des députés s'exprime ainsi :

« Le texte adopté par la précédente commission prévoyait l'institution dans les villes ayant une certaine importance de comités de quartier chargés, comme auxiliaires du bureau de bienfaisance (le bureau d'assistance lui a été substitué au cours de la discussion), de dresser des listes préparatoires, qui seraient centralisées et revisées par le bureau. Nous n'avons pas reproduit cette disposition, non parce que nous jugions mauvaise en elle-même l'organisation de pareils comités, — elle peut être au contraire fort utile, — mais parce qu'il nous a semblé qu'il n'était pas besoin d'un texte législatif pour les créer. »

Ce qu'il faut retenir, c'est que la création de semblables comités dépend de la commission administrative du bureau d'assistance et que, si elle recourt à l'emploi de collaborateurs, c'est sous la réserve de délibérer finalement dans les conditions et avec la composition que prévoit la loi du 15 juillet 1893.

A la différence de ce qui existe pour l'assistance médicale gratuite, la commission n'a pas à rechercher les vieillards, incurables et infirmes qui figureront sur la liste ; elle n'a pas à les inscrire spontanément. La loi subordonne l'inscription à une demande *écrite*. Comme l'impétrant peut être illettré, ou atteint d'une infirmité qui ne lui permette pas d'écrire lui-même, la demande peut être écrite par un parent, par un ami, par la personne à la charge de qui il se trouve (séance du Sénat du 9 juin 1905 ;

échange d'observations entre le rapporteur, M. Latappy et M. Sébline); mais encore faut-il être assuré du consentement de l'intéressé. On pourra recourir à l'apposition d'un signe quelconque certifié par le maire ou par deux témoins. La demande peut être pure et simple. « Il est entendu que ces mots : « *ont fait valoir leurs droits* », a dit à la Chambre l'auteur de l'amendement qui portait ces mots, impliquent de leur part la nécessité non pas d'apporter tous les éléments de preuve que le conseil municipal et les autres commissions auront à examiner, mais simplement de présenter une demande. »

Cela ne veut pas dire que la commission n'est pas fondée, une fois en possession de la demande, de réclamer des justifications. On a vu, sous l'article 1, qu'en certains cas elle peut se faire produire un certificat médical constatant l'infirmité, l'incurabilité, l'impossibilité de se livrer à un travail rémunérateur. Elle peut aussi, suivant son appréciation, rechercher d'autres éléments d'information.

Le Sénat (séance du 9 juin 1905) a rejeté un amendement de M. Lourties portant que chaque demande devrait être accompagnée :

1° Du relevé des contributions directes payées par la famille du pétitionnaire, certifié par le percepteur ;

2° D'une déclaration de lui attestant qu'il est privé de ressources ;

3° D'une attestation conforme de trois pères de famille habitant depuis dix ans au moins la commune et jouissant de leurs droits civils et politiques.

Le rapporteur a combattu cet amendement en faisant valoir qu'en certaines circonstances, une semblable attestation serait peu efficace et qu'il s'agissait là de détails d'ordre réglementaire ou administratif qui ne devaient pas figurer dans la loi. Mais il n'a pas contesté que certaines précautions dussent être prises contre les demandes mal fondées. Les commissions administratives feront prudemment d'en prendre ; seulement elles doivent se garder d'entraver l'application de la loi par des règles rigoureuses et des formalités gênantes. Ce sont des situations à étudier par espèce qui se présenteront à leur examen.

Il suffit, d'autre part, d'une demande initiale. M. Sébline, sur la proposition de qui une demande écrite a été exigée, a dit nettement : « Je n'entends pas, bien entendu, parler d'une demande renouvelable. Une fois inscrit sur la liste, on y sera bien. Je voudrais que pour la première fois, tout au moins, une demande fût adressée par écrit. » (Sénat, séance du 9 juin 1905.)

Les demandes seront adressées en général au maire, chef de la municipalité et président de droit de la commission administrative du bureau d'assistance. Si vous ou vos collaborateurs, MM. les sous-préfets, en receviez directement, vous les renverriez au maire de la résidence du pétitionnaire après les avoir fait frapper du timbre à date. Le maire ne saurait d'ailleurs, sous quelque prétexte que ce soit, soustraire à l'examen de la commission administrative une demande parvenue entre ses mains.

Devraient être aussi renvoyées pour avis préalable, à la commission

administrative du bureau d'assistance, les demandes qui seraient adressées au conseil municipal ; cela résulte des termes de l'article 8 : « le conseil municipal, délibérant..... sur la totalité des demandes *préalablement soumises au bureau d'assistance....* ». C'est en ce sens que doit être entendue, suivant moi, la réponse faite par M. le président de la commission de la Chambre des députés à M. de Ramel. Cet orateur réclamait une déclaration indiquant que le texte proposé impliquait bien la faculté pour le postulant de s'adresser directement au conseil municipal. « Parfaitement, déclara M. Millerand, c'est voté » (séance du 30 mai 1903). Le bureau d'assistance doit, ses enquêtes faites, dresser la liste des bénéficiaires proposés, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal ; pour le début de l'application de la loi, au commencement de janvier 1907.

La commission administrative ne se bornera pas à une simple inscription, avec l'indication « vieillard », « infirme », « incurable » ; elle proposera en même temps le mode d'assistance qui lui paraîtra convenir le mieux à chacun (allocation mensuelle, placement familial, hospitalisation), suivant les distinctions qui seront expliquées sous le titre III. Enfin, si le mode d'assistance jugé préférable est l'assistance à domicile, c'est-à-dire l'allocation mensuelle, en argent ou en nature (voir art. 21), la commission portera en face de chaque nom la quotité de l'allocation mensuelle à accorder.

Cette liste préparatoire, liste de propositions sur laquelle auront à statuer les autorités chargées de statuer et qui varient d'après le domicile de secours, sera divisée en deux parties formant deux cahiers distincts et séparés : la première partie sera réservée aux vieillards, infirmes et incurables paraissant avoir leur domicile de secours dans la commune, c'est-à-dire d'une manière générale, et sauf des explications fournies sous l'article 3, ceux qui résident depuis au moins cinq ans dans la commune.

La seconde partie sera réservée aux vieillards, infirmes et incurables qui paraîtront avoir leur domicile de secours dans une autre commune, ou n'avoir que le domicile de secours départemental, ou enfin n'avoir aucun domicile de secours. En regard de chaque nom, suivi des mêmes indications que ci-dessus : « vieillard », « infirme », « incurable » et du mode d'assistance, la commission administrative devra, pour cette seconde partie, noter le domicile de secours auquel l'intéressé lui semblera se rattacher. Vous trouverez d'ailleurs ci-joint un modèle de ces états de propositions (voir modèle annexe VII).

Une double copie des deux parties de la liste sera établie par la commission administrative du bureau d'assistance ; un des doubles sera transmis au conseil municipal par les soins du maire ; il sera accompagné de toutes les demandes d'admission à l'assistance et des dossiers correspondants sans qu'il y ait à distinguer entre les demandes qui auraient été favorablement accueillies par la commission administrative et celles qu'elle aurait cru devoir écarter. Le mot « toutes » répond à cette idée, mise d'ailleurs en relief par les observations échangées dans la séance

de la Chambre des députés du 30 mai 1903, notamment entre M. Fernand de Ramel et le rapporteur de la commission. Il en ressort que le conseil municipal a le droit d'adjoindre sur la liste d'assistés des noms autres que ceux qui ont été proposés par le bureau d'assistance. Le conseil municipal pourrait aussi admettre des malheureux compris dans la seconde partie de la liste comme ayant un autre domicile de secours que la commune où ils résident et auxquels cette assemblée reconnaîtrait au contraire le domicile de secours communal dans cette localité.

Si, dans le cours de l'année, il est jugé indispensable de faire à l'état dressé en janvier et février des retranchements et des additions, ce travail s'opérera en principe par voie de revision trimestrielle, dans les mêmes conditions que l'établissement de la liste primitive. La préparation en sera effectuée par la commission administrative du bureau d'assistance un mois avant chacune des trois sessions ordinaires du conseil municipal de mai, août et novembre. Le projet voté par la Chambre des députés ne prévoyait point d'autre procédé de rectifications que ces revisions trimestrielles. La commission sénatoriale a fait introduire un amendement portant « et en cas de besoin, dans le cours de l'année » ; un cas d'incurabilité, par exemple, se sera révélé au cours d'un traitement procuré en exécution de la loi sur l'assistance médicale ; un vieillard aura perdu soudainement l'unique ressource qui assurait son existence. La commission administrative pourra proposer ces malheureux au conseil municipal pour l'admission immédiate aux secours. C'est le pendant de l'admission d'urgence en matière d'assistance médicale gratuite, avec cette différence qu'en aucun cas le maire ne sera en droit de décider seul. C'est qu'ici l'urgence est moins absolue qu'en cas de maladie et que, d'autre part, les conséquences financières de l'admission à l'assistance sont autrement graves.

Si improbable que fût l'hypothèse, étant donné que les représentants de l'administration forment la majorité dans les commissions des bureaux d'assistance, il fallait garantir le fonctionnement régulier du service et les intérêts des pauvres contre la négligence ou l'inertie de telle ou telle de ces commissions. Le dernier paragraphe de l'article 7 porte « qu'à défaut par le bureau de dresser la liste » elle serait établie d'office par le conseil municipal. Si donc la commission administrative n'avait pas dressé sa liste avant la session ordinaire de février, opéré le travail de revision avant les trois autres sessions trimestrielles, le conseil municipal, saisi par le maire de toutes les demandes, établirait la liste en deux parties dont parle le paragraphe 1, ou procéderait aux revisions indiquées au paragraphe 3.

ART. 8. — *Le conseil municipal, délibérant en comité secret sur la totalité des demandes préalablement soumises au bureau d'assistance, qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune et règle les conditions dans lesquelles elles seront assistées soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier.*

C'est au conseil municipal qu'il appartient de statuer sur l'admission à

l'assistance des vieillards, infirmes et incurables ayant leur domicile de secours dans la commune ; le bureau de bienfaisance ne fait que des présentations; le conseil municipal arrête la liste, et cela est logique, puisque cette assemblée a seule qualité pour engager les finances communales. Elle peut donc soit écarter des personnes proposées par le bureau d'assistance, soit, au contraire, en admettre que le bureau aurait écartées ; il suffit, pour ces dernières, que la commission administrative ait émis son avis ou qu'appelée à le faire, elle se soit abstenue. Ce qui est dit à ce sujet sous l'article précédent se trouve confirmé tout d'abord par les observations échangées dans la séance de la Chambre des députés du 30 mai 1903, puis par la modification que la commission du Sénat introduisit entre les deux délibérations en intercalant dans le texte primitif les mots « *sur la totalité des demandes préalablement soumises au bureau d'assistance, qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire* », enfin par les observations échangées entre le rapporteur et le commissaire du gouvernement dans la séance du Sénat du 6 juillet 1905. Le conseil municipal a donc toute liberté d'appréciation pour accueillir soit sur la liste dressée par le bureau d'assistance, soit en dehors de cette liste, moyennant le simple avis préalable de ce bureau, les demandes qui lui paraissent justifiées, puisque ce conseil a sous les yeux l'ensemble des demandes et tous les dossiers s'y référant.

Le conseil municipal, en même temps qu'il statue sur l'admission, doit régler les conditions dans lesquelles chacun des postulants admis sera assisté, d'après ses besoins ; sur ce point encore, le bureau d'assistance ne fait que des propositions ; à l'assemblée communale appartient la décision, dont les effets seront plus ou moins onéreux. Elle pourra donc n'accorder qu'une allocation mensuelle à telle personne présentée pour l'hospitalisation par la commission administrative ou, au contraire, décider l'hospitalisation de telle autre personne en vue de laquelle la commission proposait l'assistance à domicile ou le placement familial.

Bien entendu, ces décisions du conseil municipal sont sujettes aux recours ouverts par les articles 9 et 10 ci-après. D'un autre côté, l'article 8 doit se concilier avec l'article 21 qui, en cas d'attribution d'une allocation mensuelle, réserve exclusivement au bureau de bienfaisance ou d'assistance le pouvoir de décider, suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions, et si tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature. Le conseil municipal, en décidant que l'assistance sera fournie par voie d'allocation mensuelle, aura épuisé son droit ; il n'a pas à régler l'emploi de la somme allouée.

L'article 8 porte qu'en la matière, le conseil municipal délibérera en comité secret, par conséquent dans une séance fermée au public (art. 54 de la loi du 5 avril 1884) ; c'est ce que prescrit aussi l'article 14 de la loi du 15 juillet 1893 pour l'assistance médicale.

La circulaire du 15 mai 1884, commentant l'article 54 de la loi municipale, conseillait déjà de recourir au comité secret toutes les fois qu'il s'agit d'affaires où l'intérêt privé se trouve en opposition avec l'intérêt communal

et, d'une manière générale, toutes les fois qu'il s'agit de questions personnelles. Cette faculté devient une obligation pour le conseil municipal lorsqu'il est appelé à arrêter la liste d'assistance. Bien que la loi ne le spécifie pas, il va de soi que, par les mêmes motifs, le comité secret est également obligatoire pour la revision de la liste.

La Chambre des députés a repoussé (séance du 30 mai 1903) un amendement de M. Aynard qui tendait à ajouter : et *votant au scrutin secret.* Le président de la commission a expliqué avec beaucoup de justesse qu'il était prudent de ne pas lier sur ce point les assemblées municipales, parce que, suivant les cas, « le scrutin public peut favoriser les malheureux ou leur être très défavorable ». L'article 51 de la loi du 5 avril 1884 est donc applicable. Le scrutin ne sera obligatoirement secret que si le tiers des membres présents le réclame.

Dans la même séance, la Chambre des députés écarta aussi un amendement de M. Lucien Cornet ainsi conçu : « En cas d'urgence, le conseil municipal peut, à tous moments, décider l'admission immédiate à l'assistance des personnes remplissant les conditions prescrites par l'article 1 et résidant dans la commune, sous la réserve que les formalités prescrites par les articles 9 et 10 seront ensuite remplies. » On a vu sous le précédent article que le Sénat fit reconnaître la possibilité de prononcer des admissions en cours d'année, mais dans les mêmes formes que pour l'établissement de la liste primitive, c'est-à-dire sur la présentation ou après avis du bureau d'assistance. Sans doute, les formalités réclameront un certain délai, mais, si la situation exige un secours immédiat, il appartiendra, suivant la remarque de M. Millerand, président de la commission d'assurance et de prévoyance sociales, soit à l'hospice, soit au bureau de bienfaisance, soit au conseil municipal, suivant le cas, de pourvoir au plus pressé en attendant la concession d'une assistance permanente.

Il faut se référer à l'article 12 ci-dessous pour le cas où le conseil municipal refuserait ou négligerait de prendre la délibération prescrite par les dispositions dont le commentaire précède.

Art. 9. — *La liste ainsi arrêtée par le conseil municipal est déposée au secrétariat de la mairie, et avis de ce dépôt est donné par affiche aux lieux accoutumés.*

Une copie de la liste est en même temps adressée au préfet du département.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout vieillard, infirme ou incurable dont la demande a été rejetée par le conseil municipal peut présenter sa réclamation à la mairie ; dans le même délai, tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste.

Le même droit appartient au préfet et au sous-préfet.

Les personnes qui remplissent les conditions légales *devant* recevoir, comme il a été expliqué sous l'article 1, l'assistance que la nouvelle loi

rend obligatoire, il ne fallait pas que la jouissance de leur droit dépendît de l'arbitraire d'assemblées qui pourraient se laisser dominer par un souci exagéré d'économie ou par des considérations de personnes. Il était donc nécessaire de se prémunir contre l'inertie ou le mauvais vouloir ou la parcimonie du conseil municipal. En même temps, on devait se mettre en garde contre des largesses excessives qui grèveraient non seulement le budget communal, mais encore par voie de conséquence les finances départementales et celles de l'État, appelé parfois à supporter une très grosse part de la dépense. La loi ouvre donc un droit de recours contre les décisions du conseil municipal soit au vieillard, à l'infirme ou à l'incurable dont la demande aurait été rejetée, soit à tout habitant ou à tout contribuable de la commune, soit enfin à vous-même pour tout le département et à vos collaborateurs, MM. les sous-préfets, chacun pour son arrondisssement; ceux-ci peuvent agir ou *motu proprio* ou sur votre intervention.

La réclamation du vieillard, de l'infirme et de l'incurable doit, aux termes de l'article 9, être présentée à la mairie; il n'est pas dit à qui seront adressées les réclamations des habitants, des contribuables, du préfet, du sous-préfet; il semble bien que par analogie elles peuvent aussi être déposées à la mairie; comme un délai est fixé pour ce dépôt, il conviendra que le maire délivre un reçu des réclamations dont il sera saisi, si le réclamant le demande; ce magistrat municipal engagerait gravement sa responsabilité personnelle s'il omettait de remettre les réclamations parvenues entre ses mains à la commission cantonale chargée de les juger (art. 11). Au cas où des réclamations seraient adressées à la préfecture ou aux sous-préfectures, vous les transmettrez, vous ou vos collaborateurs, aux maires, après les avoir frappées du timbre à date.

Le droit de réclamation n'appartient pas à une personne qui résiderait temporairement dans la commune, ou qui s'y trouverait accidentellement de passage. Il appartient à « tout habitant » et à « tout contribuable ». Un citoyen peut connaître ceux qui habitent la même commune que lui et être en situation de fournir des indications utiles, même s'il ne paye pas de contributions dans cette commune. D'autre part, des personnes peuvent payer des contributions dans la commune, être financièrement intéressées à ce que la liste y soit limitée, et n'y pas *habiter* (1).

Les habitants, les contribuables, le préfet et les sous-préfets peuvent réclamer non seulement la radiation, mais aussi l'inscription; seulement, comme l'inscription est subordonnée à une demande écrite du futur bénéficiaire (art. 7), il s'ensuit que la réclamation à fin d'inscription ne peut s'exercer qu'au cas où l'indigent ayant formé une demande et cette demande ayant été écartée, il se trouverait physiquement ou moralement gêné pour aller plus avant et se pourvoir devant la commission cantonale.

La réclamation sera conçue dans la forme administrative : il suffira qu'elle contienne le nom et l'adresse de la personne dans l'intérêt de qui

1. « *Habitant*, celui qui habite, fait sa demeure fixe en un lieu » (LITTRÉ).

et, d'une manière générale, toutes les f- ... tifs sur lesquels elle est
nelles. Cette faculté devient une ob- ... de l'article 38 de la loi elle-
qu'il est appelé à arrêter la liste
pas, il va de soi que, par les ... ouvre aux habitants et contri-
obligatoire pour la revisio- ... ssairement une certaine publicité

La Chambre des dép- ... ées au secrétariat de la mairie, afin
dement de M. Aynard ... puisse en prendre communication sans
Le président de la c-
était prudent de ne ... vingt jours étant imparti pour former les
que, suivant les ... de fixer le point de départ de ce délai, qui
leur être très d- ... est pourquoi le maire doit donner, par affiches,
applicable. L ... au secrétariat de la mairie ; ni la délibération ni la
membres pr ... affichées.

Dans le ... que le dépôt au secrétariat de la mairie sera effectué,
ment de ... vous adresser une copie de la liste arrêtée par le con-
nicipal ... Dans les arrondissements autres que celui du chef-lieu de
des p ... cette transmission se fera suivant la règle générale par l'in-
dan ... du sous-préfet, en sorte que ce fonctionnaire pourra se rendre
ar ... des cas susceptibles de provoquer de sa part une réclamation. J'es-
time que pour lui et pour vous le délai de vingt jours doit compter du jour de l'arrivée de la liste à la sous-préfecture ou à la préfecture.

Ce délai, quel que soit l'auteur de la réclamation, sera calculé suivant les règles que la jurisprudence a fixées pour le délai ouvert en matière électorale aux réclamations dirigées contre la décision de la commission chargée de dresser les tableaux de rectification (Loi du 7 juillet 1874, art. 2).

Il conviendra que la personne dont l'inscription ou la radiation serait demandée soit avertie, afin qu'elle puisse présenter ses observations ; cet avertissement sera donné sans frais et contiendra l'indication sommaire des motifs invoqués par le réclamant.

Art. 10. — *Les décisions du conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.*

Le vieillard, l'infirme ou l'incurable qui est porté sur la liste comme devant recevoir l'assistance à domicile a le droit de réclamer contre la fixation de l'allocation mensuelle qui lui est attribuée, afin d'en faire relever le chiffre ; les habitants, les contribuables, le préfet et le sous-préfet peuvent aussi former semblable réclamation dans son intérêt. Par contre, ceux-ci sont aussi recevables à provoquer une réduction.

Il s'agit ici, qu'on le remarque, de l'allocation individuelle, celle qui est calculée après déduction des petites ressources dont dispose l'assisté (art. 20), et non du taux de l'allocation mensuelle arrêtée par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre

ntérieur, comme représentant le coût minimum de l'assistance dans lité (Circulaire du 29 juillet 1905, page 4). Les conditions dans lesce chiffre théorique est établi d'après l'article 20 impliquent qu'il it être l'objet d'un recours devant la commission cantonale. urs, il résulte nettement des observations échangées dans la séance la Chambre des députés, le 8 juin 1903, que dans chaque commune sera arrêtée une seule et unique quotité d'allocation mensuelle qui sera l'allocation complète à accorder aux assistés privés de toute espèce de ressources. Ce point sera plus amplement expliqué sous l'article 20. C'est l'application de ce taux aux situations individuelles qui est donc visé par l'article 10.

On ne peut que se référer au commentaire de l'article précédent pour les formes et le délai dans lesquels les réclamations dont il est ici question doivent être présentées.

ART. 11. — *Il est statué par décision motivée, dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.*

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix, préside la commission.

Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au préfet et au maire, qui opèrent sur la liste les additions ou les retranchements prononcés et en donnent également avis aux parties intéressées.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale instituée par l'article 17. Ce recours n'est pas suspensif.

Les recours formés contre les décisions du conseil municipal devaient être jugés, dans le projet qu'avait présenté la commission de la Chambre des députés, par la commission cantonale créée pour l'application de la loi du 15 juillet 1893 [1]. Des amendements proposés devant l'une et l'autre Chambres, et acceptés par leur commission respective, y ont fait adjoindre : 1° une personne désignée par le préfet, afin de mieux garantir les intérêts financiers de l'État, qui se trouveront très fortement engagés ; 2° un délégué des bureaux d'assistance du canton, afin d'assurer

1. ART. 17. — Il est statué souverainement sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du juge de paix du canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission.

ou contre qui elle est formée, l'énoncé des motifs sur lesquels elle est fondée ; elle est affranchie du timbre en vertu de l'article 38 de la loi elle-même.

Le droit de réclamation que l'article 9 ouvre aux habitants et contribuables de la commune comporte nécessairement une certaine publicité des listes. Celles-ci devront être déposées au secrétariat de la mairie, afin que tout contribuable ou habitant puisse en prendre communication sans déplacement.

D'un autre côté, un délai de vingt jours étant imparti pour former les réclamations, il y avait lieu de fixer le point de départ de ce délai, qui court à dater du dépôt : c'est pourquoi le maire doit donner, par affiches, avis du dépôt de la liste au secrétariat de la mairie ; ni la délibération ni la liste ne doivent être affichées.

En même temps que le dépôt au secrétariat de la mairie sera effectué, le maire aura à vous adresser une copie de la liste arrêtée par le conseil municipal. Dans les arrondissements autres que celui du chef-lieu de département, cette transmission se fera suivant la règle générale par l'intermédiaire du sous-préfet, en sorte que ce fonctionnaire pourra se rendre compte des cas susceptibles de provoquer de sa part une réclamation. J'estime que pour lui et pour vous le délai de vingt jours doit compter du jour de l'arrivée de la liste à la sous-préfecture ou à la préfecture.

Ce délai, quel que soit l'auteur de la réclamation, sera calculé suivant les règles que la jurisprudence a fixées pour le délai ouvert en matière électorale aux réclamations dirigées contre la décision de la commission chargée de dresser les tableaux de rectification (Loi du 7 juillet 1874, art. 2).

Il conviendra que la personne dont l'inscription ou la radiation serait demandée soit avertie, afin qu'elle puisse présenter ses observations ; cet avertissement sera donné sans frais et contiendra l'indication sommaire des motifs invoqués par le réclamant.

ART. 10. — *Les décisions du conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.*

Le vieillard, l'infirme ou l'incurable qui est porté sur la liste comme devant recevoir l'assistance à domicile a le droit de réclamer contre la fixation de l'allocation mensuelle qui lui est attribuée, afin d'en faire relever le chiffre ; les habitants, les contribuables, le préfet et le sous-préfet peuvent aussi former semblable réclamation dans son intérêt. Par contre, ceux-ci sont aussi recevables à provoquer une réduction.

Il s'agit ici, qu'on le remarque, de l'allocation individuelle, celle qui est calculée après déduction des petites ressources dont dispose l'assisté (art. 20), et non du taux de l'allocation mensuelle arrêtée par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre

de l'intérieur, comme représentant le coût minimum de l'assistance dans la localité (Circulaire du 29 juillet 1905, page 4). Les conditions dans lesquelles ce chiffre théorique est établi d'après l'article 20 impliquent qu'il ne saurait être l'objet d'un recours devant la commission cantonale. D'ailleurs, il résulte nettement des observations échangées dans la séance de la Chambre des députés, le 8 juin 1903, que dans chaque commune sera arrêtée une seule et unique quotité d'allocation mensuelle qui sera l'allocation complète à accorder aux assistés privés de toute espèce de ressources. Ce point sera plus amplement expliqué sous l'article 20. C'est l'application de ce taux aux situations individuelles qui est donc visé par l'article 10.

On ne peut que se référer au commentaire de l'article précédent pour les formes et le délai dans lesquels les réclamations dont il est ici question doivent être présentées.

ART. 11. — *Il est statué par décision motivée, dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.*

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix, préside la commission.

Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au préfet et au maire, qui opèrent sur la liste les additions ou les retranchements prononcés et en donnent également avis aux parties intéressées.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale instituée par l'article 17. Ce recours n'est pas suspensif.

Les recours formés contre les décisions du conseil municipal devaient être jugés, dans le projet qu'avait présenté la commission de la Chambre des députés, par la commission cantonale créée pour l'application de la loi du 15 juillet 1893 (1). Des amendements proposés devant l'une et l'autre Chambres, et acceptés par leur commission respective, y ont fait adjoindre : 1° une personne désignée par le préfet, afin de mieux garantir les intérêts financiers de l'État, qui se trouveront très fortement engagés ; 2° un délégué des bureaux d'assistance du canton, afin d'assurer

1. ART. 17. — Il est statué souverainement sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du juge de paix du canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission.

une représentation spéciale aux intérêts charitables; 3° un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton, pour faire dans la commission d'appel une place à ces associations que l'article 20 lie, d'une façon intime, au fonctionnement de la loi, comme on le verra plus loin.

Des éléments empruntés à la loi du 15 juillet 1893, il n'y a rien à dire, sinon que, par un avis du 20 décembre 1899, le Conseil d'État a jugé qu'au cas où le conseiller général ou le conseiller d'arrondissement serait en même temps le maire de la commune intéressée, il pourrait prendre part à la décision de la commission cantonale, bien que la réclamation sur laquelle il y a lieu de statuer émane d'un habitant de sa commune.

Vous vous inspirerez pour la désignation de votre délégué du vœu du législateur et porterez votre choix sur une personne bien placée par sa situation ou par sa fonction pour déjouer les fraudes que tenteraient de commettre, en réclamant l'assistance, des gens qui n'en auraient pas besoin. Autant que possible, il conviendra de s'adresser à une personne résidant au chef-lieu du canton.

La loi ne fixe pas la durée de la délégation ; une fois donnée, elle dure jusqu'à ce qu'une nouvelle décision remplace le délégué nommé au début.

Ni le mode de désignation, ni la durée du mandat ne sont déterminés pour les délégués des bureaux d'assistance et des sociétés de secours mutuels. Le législateur a considéré, sans doute, que c'était là matière d'organisation du service, et qu'il convenait de s'en remettre aux conseils généraux. Voici ce que propose le règlement-type dû aux soins des deuxième et troisième sections du Conseil supérieur de l'assistance publique.

Le délégué des bureaux d'assistance du canton serait nommé ainsi qu'il suit :

Les commissions administratives des bureaux d'assistance seraient invitées par le préfet à désigner leur représentant; il serait procédé à cette désignation comme pour celle du vice-président (art. 3 de la loi du 11 mai 1873) [voir modèle annexe VIII].

Les délibérations seraient transmises immédiatement à la préfecture par les soins du président de la commission administrative. Le préfet procéderait au dépouillement, assisté de la commission départementale, proclamerait élu délégué celui qui aurait obtenu la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé serait préféré. La durée du mandat serait de quatre ans, le délégué étant d'ailleurs indéfiniment rééligible. La période de quatre ans est en quelque sorte commandée par le fait que les commissions administratives sont intégralement renouvelées tous les quatre ans (art. 4 de la loi du 5 août 1879); si l'on adoptait pour ce délégué une période plus longue, le mandataire désigné ne pourrait plus tenir ses pouvoirs que de mandants disparus.

Le délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton serait nommé dans les formes que voici :

Dans les cantons où il n'existe qu'une société de secours mutuels, l'assemblée générale, à ce invitée par le préfet, désignerait le délégué et vous transmettrait le procès-verbal de sa délibération.

Dans les cantons où il existe plusieurs sociétés, l'assemblée générale de chacune d'elles, à ce invitée par le préfet, prendrait une délibération. Chaque société voterait par correspondance ; ce vote aurait une valeur proportionnelle au nombre des membres inscrits au 31 décembre de l'année antérieure à l'élection. Le vote serait dépouillé comme pour le délégué des bureaux d'assistance.

La durée du mandat serait aussi fixée à quatre ans, avec faculté indéfinie de réélection.

Le sous-préfet étant président de droit, c'est à lui qu'il appartiendra de centraliser les réclamations et de convoquer la commission cantonale. Il devra faire toute diligence à cet effet, puisqu'un délai de vingt jours seulement est imparti pour statuer.

Aucune procédure spéciale n'est tracée en dehors : 1° de ce délai ; 2° de l'obligation de *motiver* la décision, afin de fournir une base aux réclamations devant la commission centrale (art. 17) et à l'appréciation de cette commission ; 3° d'entendre le maire de la commune intéressée et le réclamant, ou au moins de les appeler l'un et l'autre à présenter leurs observations.

Leur présence n'est pas indispensable pour que la commission cantonale puisse statuer valablement ; il suffit que le maire et le réclamant aient été « dûment appelés » ; ils devront être convoqués, et ce soin incombe naturellement au sous-préfet, président ; comme cette convocation est obligatoire, il convient qu'elle soit faite par notification administrative, de telle sorte qu'il soit possible de rapporter la preuve de l'accomplissement de la formalité.

Il va de soi que la commission pourra prendre pour s'éclairer tous les moyens qu'elle jugera utiles : elle pourrait, par exemple, appeler et entendre un médecin, le receveur municipal ou un répartiteur.

La présidence de la commission, à défaut du sous-préfet, appartient au juge de paix. La loi n'a pas, en cas de partage des voix, accordé la prépondérance au vote du président. Il appartiendra aux membres de la commission de s'inspirer de l'esprit de conciliation et de leur dévouement aux intérêts des pauvres pour aboutir à un vote utile. Si tous les membres moins un sont présents, il faudra quatre voix pour modifier la décision prise par le conseil municipal et déférée à la commission. Il n'y a, en effet, adoption qu'autant qu'il y a majorité (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, par E. Pierre, n° 763).

périeure soustraite aux influences locales et capable d'imprimer, par l'uniformité de jurisprudence, une direction d'ensemble au nouveau service. Cette autorité est la commission centrale dont la composition sera indiquée sous l'article 17. Les recours à cette commission me seront adressés soit directement, sans qu'il soit besoin d'affranchir, soit par votre intermédiaire. Dans ce dernier cas, vous aurez soin de les frapper du timbre à date, car les recours ne peuvent être formés utilement que dans un délai de vingt jours à partir de la notification. Ce délai expiré, ils ne seraient plus recevables.

Toute personne intéressée est admise à se pourvoir contre les décisions de la commission cantonale. Par là, il faut entendre non seulement le vieillard, l'infirme et l'incurable, non seulement les réclamants qui n'ont pas obtenu satisfaction devant la commission, mais aussi les personnes prévues par l'article 9, « tout habitant ou contribuable de la commune ». Cela ressort expressément d'une réponse faite par le rapporteur de la commission de la Chambre des députés à une question qu'avait posée M. Jules Auffray (séance du 4 juin 1903). Comme l'article 9 assimile le préfet et le sous-préfet à ces personnes, j'estime que vous et vos collaborateurs seriez également recevables à réclamer devant la commission centrale. Aussi bien représentez-vous l'État, qui manifestement *est intéressé* financièrement. La commune, agissant par l'organe de son maire, me paraît aussi en droit de se pourvoir; elle aussi est une personne intéressée.

En dehors des personnes à l'égard desquelles la notification est obligatoire, quel sera le point de départ du délai de vingt jours ? Pour le maire et pour vous, la solution ne semble pas douteuse ; ce sera du jour où le président de la commission cantonale vous aura transmis la décision. Quant aux habitants et contribuables qui n'auront pas été parties devant la commission, la question est plus délicate; il appartiendra à la commission centrale de la résoudre.

Le recours devant cette commission n'est point suspensif; par conséquent, tant qu'elle n'aura point statué, la décision de la commission cantonale soumise à sa censure devra s'exécuter. Le malheureux dont elle aura décidé l'inscription sera assisté, et l'allocation mensuelle, au cas d'assistance à domicile, lui sera servie d'après le chiffre qu'elle aura fixé, sans qu'il puisse y avoir place ultérieurement à une répétition si ce chiffre venait à être abaissé par la commission centrale, réserve faite de l'application de l'article 5.

ART. 12. — *Dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la commission cantonale mentionnée à l'article précédent.*

A défaut par la commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué, dans le délai de deux mois, par la commission centrale.

Aucun *quorum* n'étant fixé, les décisions prises à la majorité des voix des membres présents doivent être considérées comme valables.

La réclamation peut porter, ainsi qu'on l'a vu aux deux articles précédents, soit sur le fait de l'inscription (art. 9), soit sur le chiffre de l'allocation mensuelle (art. 10). La commission cantonale ne serait donc pas autorisée à décider, au vu d'une réclamation, qu'une personne comprise sur la liste pour recevoir l'assistance hospitalière recevra seulement une allocation mensuelle ou réciproquement qu'une personne comprise pour recevoir l'allocation mensuelle sera hospitalisée.

D'autre part, aux cas prévus par l'article 9, la commission cantonale aura simplement à décider si le vieillard, l'infirme ou l'incurable sera ou non assisté, mais elle devrait renvoyer au conseil municipal, seul qualifié pour engager les deniers communaux, la question de savoir si cette personne sera hospitalisée ou assistée à domicile, sauf un nouveau recours devant ladite commission au cas où le conseil municipal ayant accordé une allocation mensuelle, le chiffre de cette allocation viendrait à être contesté par application de l'article 10, soit comme insuffisant, soit comme excessif.

Dans les huit jours qui suivent le jour de la décision de la commission cantonale, son président, c'est-à-dire le sous-préfet, est tenu de vous donner avis des décisions ainsi qu'au maire de la commune intéressée; cet avis ne doit pas se borner à faire connaître le sens des décisions; il doit en relater les motifs suivant le texte que la commission a établi; en d'autres termes, c'est une copie de la sentence qui doit être transmise à vous-même et au maire; en prescrivant que les décisions seraient motivées, la loi a voulu évidemment que leurs motifs soient connus.

Le maire doit, au reçu des sentences de la commission cantonale, opérer sur la liste municipale les additions et les retranchements prononcés, et, aussi, dans l'hypothèse de l'article 10, les modifications apportées aux chiffres des allocations mensuelles. Vous opérerez les mêmes rectifications sur les listes qui seront entre vos mains, vous ayant été envoyées en exécution de l'article 9.

Le troisième paragraphe de l'article 11 vous permet, aussi bien qu'au maire, de donner avis aux parties intéressées; ici encore, pour la même raison, l'avis devra comprendre les motifs sur lesquels se fonde la décision. La notification se fera par voie administrative, de manière à lui donner date certaine. Elle est obligatoire vis-à-vis des « parties intéressées », c'est-à-dire des auteurs des réclamations et des vieillards, infirmes ou incurables dont le sort est en jeu, ne fussent-ils pas eux-mêmes réclamants; il est hors de doute, en effet, qu'ils sont néanmoins parties intéressées.

Afin de donner toutes les garanties possibles, il a paru qu'au lieu de laisser la commission cantonale statuer souverainement comme en matière d'assistance médicale, on devait permettre d'en appeler à une autorité su-

périeure soustraite aux influences locales et capable d'imprimer, par l'uniformité de jurisprudence, une direction d'ensemble au nouveau service. Cette autorité est la commission centrale dont la composition sera indiquée sous l'article 17. Les recours à cette commission me seront adressés soit directement, sans qu'il soit besoin d'affranchir, soit par votre intermédiaire. Dans ce dernier cas, vous aurez soin de les frapper du timbre à date, car les recours ne peuvent être formés utilement que dans un délai de vingt jours à partir de la notification. Ce délai expiré, ils ne seraient plus recevables.

Toute personne intéressée est admise à se pourvoir contre les décisions de la commission cantonale. Par là, il faut entendre non seulement le vieillard, l'infirme et l'incurable, non seulement les réclamants qui n'ont pas obtenu satisfaction devant la commission, mais aussi les personnes prévues par l'article 9, « tout habitant ou contribuable de la commune ». Cela ressort expressément d'une réponse faite par le rapporteur de la commission de la Chambre des députés à une question qu'avait posée M. Jules Auffray (séance du 4 juin 1903). Comme l'article 9 assimile le préfet et le sous-préfet à ces personnes, j'estime que vous et vos collaborateurs seriez également recevables à réclamer devant la commission centrale. Aussi bien représentez-vous l'État, qui manifestement *est intéressé* financièrement. La commune, agissant par l'organe de son maire, me paraît aussi en droit de se pourvoir; elle aussi est une personne intéressée.

En dehors des personnes à l'égard desquelles la notification est obligatoire, quel sera le point de départ du délai de vingt jours ? Pour le maire et pour vous, la solution ne semble pas douteuse ; ce sera du jour où le président de la commission cantonale vous aura transmis la décision. Quant aux habitants et contribuables qui n'auront pas été parties devant la commission, la question est plus délicate; il appartiendra à la commission centrale de la résoudre.

Le recours devant cette commission n'est point suspensif; par conséquent, tant qu'elle n'aura point statué, la décision de la commission cantonale soumise à sa censure devra s'exécuter. Le malheureux dont elle aura décidé l'inscription sera assisté, et l'allocation mensuelle, au cas d'assistance à domicile, lui sera servie d'après le chiffre qu'elle aura fixé, sans qu'il puisse y avoir place ultérieurement à une répétition si ce chiffre venait à être abaissé par la commission centrale, réserve faite de l'application de l'article 5.

ART. 12. — *Dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la commission cantonale mentionnée à l'article précédent.*

A défaut par la commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué, dans le délai de deux mois, par la commission centrale.

Cet article a pour objet de surmonter les obstacles que la négligence ou l'inertie systématique de certaines autorités locales aurait pu opposer à la marche du nouveau service d'assistance.

Sans doute, le conseil municipal a seul qualité, en principe, pour engager les finances communales; cependant, s'il refusait ou négligeait de prendre la délibération relative à l'établissement de la liste des assistés, il ne faudrait pas que par là fût mise en échec la prescription du législateur édictée à l'article 1 : « Tout Français, privé de ressources, incapable.... *reçoit*..... l'assistance instituée par la présente loi. » Si donc, après mise en demeure de l'autorité préfectorale, le conseil persiste dans son abstention, dans le délai d'un mois qui suivra le jour fixé dans votre mise en demeure pour la délibération, la commission cantonale, convoquée à cet effet par le sous-préfet, ou par vous dans l'arrondissement chef-lieu, arrêtera d'office, sur votre invitation, ladite liste dans les formes mêmes indiquées à l'article 8, au vu des propositions de la commission administrative et des dossiers que vous aurez réclamés au maire. Sur la liste qu'elle dressera, la commission fera figurer en regard des noms des bénéficiaires admis le mode d'assistance approprié aux besoins de chacun et, en cas d'assistance à domicile, le chiffre de l'allocation mensuelle.

La liste sera transmise à votre préfecture et un double en sera adressé par vos soins au maire pour être déposé au secrétariat de la mairie ; le maire en donnera avis par affiches aux lieux accoutumés. Il faut, en effet, que les personnes intéressées puissent être mises en situation d'exercer un recours devant la commission centrale.

Le second paragraphe prévoit le cas où la commission cantonale elle-même refuserait de remplir les conditions qui lui sont imposées par la loi. L'hypothèse est peu vraisemblable, car, ainsi qu'il a été expliqué sous l'article 11, aucun *quorum* n'étant fixé, la commission réduite à l'élément administratif pourrait valablement délibérer. Il faudrait donc que la majorité de la commission refusât expressément de remplir son devoir légal, et une semblable attitude est presque impossible à concevoir. Quoi qu'il en soit, deux cas sont à envisager, car la commission à un double rôle : 1° elle est appelée à juger les réclamations dans un délai d'un mois (art. 2) ; 2° elle peut être appelée à dresser la liste au lieu et place du conseil municipal négligent ou récalcitrant (art. 12, § 1). Qu'il s'agisse de l'une ou l'autre de ces fonctions, le refus d'agir dûment constaté par le président, vous m'adresseriez, avec le procès-verbal, l'ensemble du dossier et je saisirais la commission centrale, qui statuerait au lieu et place de la commission cantonale. Je vous donnerais, le cas échéant, les indications que comporterait la décision de la commission centrale.

La loi ne prévoit pas la négligence ou l'inertie des maires. Le rapport de la commission de la Chambre des députés explique le silence gardé sur ce point; c'est, y est-il dit, « que le préfet ne sera pas désarmé, puisque la loi du 5 avril 1884 lui donne, d'une façon générale, le droit de charger un délégué spécial d'agir au lieu et place du maire ». S'il en

était besoin, vous n'hésiteriez pas à appliquer, en la matière, l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 (1).

ART. 13. — *Dès la réception des listes mentionnées à l'article 7, le préfet invite les conseils municipaux des communes où des postulants ont leur domicile de secours à statuer à leur égard dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants.*

Il invite la commission départementale à statuer conformément à l'article 14, à l'égard de ceux qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département.

Il transmet, enfin, avec son avis et les pièces justificatives, aux préfets des départements intéressés, les noms des postulants ayant leur domicile de secours, soit communal, soit départemental, dans un autre département, et au ministre de l'intérieur, les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

Dès que le maire vous aura transmis la liste en deux parties dressée par la commission administrative du bureau d'assistance en exécution de l'article 7, ou, à défaut de cette commission, par le conseil municipal, vous aurez à donner immédiatement suite aux propositions comprises dans la seconde partie et concernant les vieillards, infirmes et incurables n'ayant pas leur domicile de secours dans la commune d'où la liste émane. Diverses situations se présenteront; les postulants seront présumés :

1° Avoir le domicile de secours communal dans une autre commune de votre département;

2° Avoir le domicile de secours départemental dans votre département;

3° Avoir leur domicile de secours communal dans une commune d'un autre département, ou avoir un domicile de secours départemental dans cet autre département;

4° Enfin, n'avoir pas de domicile de secours.

Pour chacune de ces situations, l'article 13 prescrit une procédure particulière.

1° *Personnes ayant le domicile de secours communal dans une commune de votre département autre que celle d'où la liste provient.* — Vous inviterez le conseil municipal de la commune du domicile de secours à statuer à l'égard de ces personnes, en ayant soin de transmettre les dossiers au maire, dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants, c'est-à-dire après avis préalable de la commission administrative du bureau d'assistance de cette commune : règlement de la modalité d'assistance (art. 8); dépôt de la délibération à la mairie, avec avis du dépôt par affiches aux lieux accoutumés, envoi des décisions à la préfecture et faculté de recours devant la commission cantonale pour les personnes désignées à

1. Cet article est ainsi conçu : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. »

ou contre qui elle est formée, l'énoncé des motifs sur lesquels elle est fondée ; elle est affranchie du timbre en vertu de l'article 38 de la loi elle-même.

Le droit de réclamation que l'article 9 ouvre aux habitants et contribuables de la commune comporte nécessairement une certaine publicité des listes. Celles-ci devront être déposées au secrétariat de la mairie, afin que tout contribuable ou habitant puisse en prendre communication sans déplacement.

D'un autre côté, un délai de vingt jours étant imparti pour former les réclamations, il y avait lieu de fixer le point de départ de ce délai, qui court à dater du dépôt : c'est pourquoi le maire doit donner, par affiches, avis du dépôt de la liste au secrétariat de la mairie ; ni la délibération ni la liste ne doivent être affichées.

En même temps que le dépôt au secrétariat de la mairie sera effectué, le maire aura à vous adresser une copie de la liste arrêtée par le conseil municipal. Dans les arrondissements autres que celui du chef-lieu de département, cette transmission se fera suivant la règle générale par l'intermédiaire du sous-préfet, en sorte que ce fonctionnaire pourra se rendre compte des cas susceptibles de provoquer de sa part une réclamation. J'estime que pour lui et pour vous le délai de vingt jours doit compter du jour de l'arrivée de la liste à la sous-préfecture ou à la préfecture.

Ce délai, quel que soit l'auteur de la réclamation, sera calculé suivant les règles que la jurisprudence a fixées pour le délai ouvert en matière électorale aux réclamations dirigées contre la décision de la commission chargée de dresser les tableaux de rectification (Loi du 7 juillet 1874, art. 2).

Il conviendra que la personne dont l'inscription ou la radiation serait demandée soit avertie, afin qu'elle puisse présenter ses observations ; cet avertissement sera donné sans frais et contiendra l'indication sommaire des motifs invoqués par le réclamant.

Art. 10. — *Les décisions du conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.*

Le vieillard, l'infirme ou l'incurable qui est porté sur la liste comme devant recevoir l'assistance à domicile a le droit de réclamer contre la fixation de l'allocation mensuelle qui lui est attribuée, afin d'en faire relever le chiffre ; les habitants, les contribuables, le préfet et le sous-préfet peuvent aussi former semblable réclamation dans son intérêt. Par contre, ceux-ci sont aussi recevables à provoquer une réduction.

Il s'agit ici, qu'on le remarque, de l'allocation individuelle, celle qui est calculée après déduction des petites ressources dont dispose l'assisté (art. 20), et non du taux de l'allocation mensuelle arrêtée par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre

de l'intérieur, comme représentant le coût minimum de l'assistance dans la localité (Circulaire du 29 juillet 1905, page 4). Les conditions dans lesquelles ce chiffre théorique est établi d'après l'article 20 impliquent qu'il ne saurait être l'objet d'un recours devant la commission cantonale. D'ailleurs, il résulte nettement des observations échangées dans la séance de la Chambre des députés, le 8 juin 1903, que dans chaque commune sera arrêtée une seule et unique quotité d'allocation mensuelle qui sera l'allocation complète à accorder aux assistés privés de toute espèce de ressources. Ce point sera plus amplement expliqué sous l'article 20. C'est l'application de ce taux aux situations individuelles qui est donc visé par l'article 10.

On ne peut que se référer au commentaire de l'article précédent pour les formes et le délai dans lesquels les réclamations dont il est ici question doivent être présentées.

Art. 11. — *Il est statué par décision motivée, dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.*

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix, préside la commission.

Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au préfet et au maire, qui opèrent sur la liste les additions ou les retranchements prononcés et en donnent également avis aux parties intéressées.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale instituée par l'article 17. Ce recours n'est pas suspensif.

Les recours formés contre les décisions du conseil municipal devaient être jugés, dans le projet qu'avait présenté la commission de la Chambre des députés, par la commission cantonale créée pour l'application de la loi du 15 juillet 1893 [1]. Des amendements proposés devant l'une et l'autre Chambres, et acceptés par leur commission respective, y ont fait adjoindre : 1° une personne désignée par le préfet, afin de mieux garantir les intérêts financiers de l'État, qui se trouveront très fortement engagés ; 2° un délégué des bureaux d'assistance du canton, afin d'assurer

1. Art. 17. — Il est statué souverainement sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du juge de paix du canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission.

une représentation spéciale aux intérêts charitables; 3° un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton, pour faire dans la commission d'appel une place à ces associations que l'article 20 lie, d'une façon intime, au fonctionnement de la loi, comme on le verra plus loin.

Des éléments empruntés à la loi du 15 juillet 1893, il n'y a rien à dire, sinon que, par un avis du 20 décembre 1899, le Conseil d'État a jugé qu'au cas où le conseiller général ou le conseiller d'arrondissement serait en même temps le maire de la commune intéressée, il pourrait prendre part à la décision de la commission cantonale, bien que la réclamation sur laquelle il y a lieu de statuer émane d'un habitant de sa commune.

Vous vous inspirerez pour la désignation de votre délégué du vœu du législateur et porterez votre choix sur une personne bien placée par sa situation ou par sa fonction pour déjouer les fraudes que tenteraient de commettre, en réclamant l'assistance, des gens qui n'en auraient pas besoin. Autant que possible, il conviendra de s'adresser à une personne résidant au chef-lieu du canton.

La loi ne fixe pas la durée de la délégation; une fois donnée, elle dure jusqu'à ce qu'une nouvelle décision remplace le délégué nommé au début.

Ni le mode de désignation, ni la durée du mandat ne sont déterminés pour les délégués des bureaux d'assistance et des sociétés de secours mutuels. Le législateur a considéré, sans doute, que c'était là matière d'organisation du service, et qu'il convenait de s'en remettre aux conseils généraux. Voici ce que propose le règlement-type dû aux soins des deuxième et troisième sections du Conseil supérieur de l'assistance publique.

Le délégué des bureaux d'assistance du canton serait nommé ainsi qu'il suit :

Les commissions administratives des bureaux d'assistance seraient invitées par le préfet à désigner leur représentant; il serait procédé à cette désignation comme pour celle du vice-président (art. 3 de la loi du 11 mai 1873) [voir modèle annexe VIII].

Les délibérations seraient transmises immédiatement à la préfecture par les soins du président de la commission administrative. Le préfet procéderait au dépouillement, assisté de la commission départementale, proclamerait élu délégué celui qui aurait obtenu la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé serait préféré. La durée du mandat serait de quatre ans, le délégué étant d'ailleurs indéfiniment rééligible. La période de quatre ans est en quelque sorte commandée par le fait que les commissions administratives sont intégralement renouvelées tous les quatre ans (art. 4 de la loi du 5 août 1879); si l'on adoptait pour ce délégué une période plus longue, le mandataire désigné ne pourrait plus tenir ses pouvoirs que de mandants disparus.

Le délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton serait nommé dans les formes que voici :

Dans les cantons où il n'existe qu'une société de secours mutuels, l'assemblée générale, à ce invitée par le préfet, désignerait le délégué et vous transmettrait le procès-verbal de sa délibération.

Dans les cantons où il existe plusieurs sociétés, l'assemblée générale de chacune d'elles, à ce invitée par le préfet, prendrait une délibération. Chaque société voterait par correspondance ; ce vote aurait une valeur proportionnelle au nombre des membres inscrits au 31 décembre de l'année antérieure à l'élection. Le vote serait dépouillé comme pour le délégué des bureaux d'assistance.

La durée du mandat serait aussi fixée à quatre ans, avec faculté indéfinie de réélection.

Le sous-préfet étant président de droit, c'est à lui qu'il appartiendra de centraliser les réclamations et de convoquer la commission cantonale. Il devra faire toute diligence à cet effet, puisqu'un délai de vingt jours seulement est imparti pour statuer.

Aucune procédure spéciale n'est tracée en dehors : 1° de ce délai ; 2° de l'obligation de *motiver* la décision, afin de fournir une base aux réclamations devant la commission centrale (art. 17) et à l'appréciation de cette commission ; 3° d'entendre le maire de la commune intéressée et le réclamant, ou au moins de les appeler l'un et l'autre à présenter leurs observations.

Leur présence n'est pas indispensable pour que la commission cantonale puisse statuer valablement ; il suffit que le maire et le réclamant aient été « dûment appelés » ; ils devront être convoqués, et ce soin incombe naturellement au sous-préfet, président ; comme cette convocation est obligatoire, il convient qu'elle soit faite par notification administrative, de telle sorte qu'il soit possible de rapporter la preuve de l'accomplissement de la formalité.

Il va de soi que la commission pourra prendre pour s'éclairer tous les moyens qu'elle jugera utiles : elle pourrait, par exemple, appeler et entendre un médecin, le receveur municipal ou un répartiteur.

La présidence de la commission, à défaut du sous-préfet, appartient au juge de paix. La loi n'a pas, en cas de partage des voix, accordé la prépondérance au vote du président. Il appartiendra aux membres de la commission de s'inspirer de l'esprit de conciliation et de leur dévouement aux intérêts des pauvres pour aboutir à un vote utile. Si tous les membres moins un sont présents, il faudra quatre voix pour modifier la décision prise par le conseil municipal et déférée à la commission. Il n'y a, en effet, adoption qu'autant qu'il y a majorité (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire,* par E. Pierre, n° 763).

Aucun *quorum* n'étant fixé, les décisions prises à la majorité des voix des membres présents doivent être considérées comme valables.

La réclamation peut porter, ainsi qu'on l'a vu aux deux articles précédents, soit sur le fait de l'inscription (art. 9), soit sur le chiffre de l'allocation mensuelle (art. 10). La commission cantonale ne serait donc pas autorisée à décider, au vu d'une réclamation, qu'une personne comprise sur la liste pour recevoir l'assistance hospitalière recevra seulement une allocation mensuelle ou réciproquement qu'une personne comprise pour recevoir l'allocation mensuelle sera hospitalisée.

D'autre part, aux cas prévus par l'article 9, la commission cantonale aura simplement à décider si le vieillard, l'infirme ou l'incurable sera ou non assisté, mais elle devrait renvoyer au conseil municipal, seul qualifié pour engager les deniers communaux, la question de savoir si cette personne sera hospitalisée ou assistée à domicile, sauf un nouveau recours devant ladite commission au cas où le conseil municipal ayant accordé une allocation mensuelle, le chiffre de cette allocation viendrait à être contesté par application de l'article 10, soit comme insuffisant, soit comme excessif.

Dans les huit jours qui suivent le jour de la décision de la commission cantonale, son président, c'est-à-dire le sous-préfet, est tenu de vous donner avis des décisions ainsi qu'au maire de la commune intéressée; cet avis ne doit pas se borner à faire connaître le sens des décisions; il doit en relater les motifs suivant le texte que la commission a établi ; en d'autres termes, c'est une copie de la sentence qui doit être transmise à vous-même et au maire ; en prescrivant que les décisions seraient motivées, la loi a voulu évidemment que leurs motifs soient connus.

Le maire doit, au reçu des sentences de la commission cantonale, opérer sur la liste municipale les additions et les retranchements prononcés, et, aussi, dans l'hypothèse de l'article 10, les modifications apportées aux chiffres des allocations mensuelles. Vous opérerez les mêmes rectifications sur les listes qui seront entre vos mains, vous ayant été envoyées en exécution de l'article 9.

Le troisième paragraphe de l'article 11 vous permet, aussi bien qu'au maire, de donner avis aux parties intéressées; ici encore, pour la même raison, l'avis devra comprendre les motifs sur lesquels se fonde la décision. La notification se fera par voie administrative, de manière à lui donner date certaine. Elle est obligatoire vis-à-vis des « parties intéressées », c'est-à-dire des auteurs des réclamations et des vieillards, infirmes ou incurables dont le sort est en jeu, ne fussent-ils pas eux-mêmes réclamants; il est hors de doute, en effet, qu'ils sont néanmoins parties intéressées.

Afin de donner toutes les garanties possibles, il a paru qu'au lieu de laisser la commission cantonale statuer souverainement comme en matière d'assistance médicale, on devait permettre d'en appeler à une autorité su-

périeure soustraite aux influences locales et capable d'imprimer, par l'uniformité de jurisprudence, une direction d'ensemble au nouveau service. Cette autorité est la commission centrale dont la composition sera indiquée sous l'article 17. Les recours à cette commission me seront adressés soit directement, sans qu'il soit besoin d'affranchir, soit par votre intermédiaire. Dans ce dernier cas, vous aurez soin de les frapper du timbre à date, car les recours ne peuvent être formés utilement que dans un délai de vingt jours à partir de la notification. Ce délai expiré, ils ne seraient plus recevables.

Toute personne intéressée est admise à se pourvoir contre les décisions de la commission cantonale. Par là, il faut entendre non seulement le vieillard, l'infirme et l'incurable, non seulement les réclamants qui n'ont pas obtenu satisfaction devant la commission, mais aussi les personnes prévues par l'article 9, « tout habitant ou contribuable de la commune ». Cela ressort expressément d'une réponse faite par le rapporteur de la commission de la Chambre des députés à une question qu'avait posée M. Jules Auffray (séance du 4 juin 1903). Comme l'article 9 assimile le préfet et le sous-préfet à ces personnes, j'estime que vous et vos collaborateurs seriez également recevables à réclamer devant la commission centrale. Aussi bien représentez-vous l'État, qui manifestement *est intéressé* financièrement. La commune, agissant par l'organe de son maire, me paraît aussi en droit de se pourvoir; elle aussi est une personne intéressée.

En dehors des personnes à l'égard desquelles la notification est obligatoire, quel sera le point de départ du délai de vingt jours ? Pour le maire et pour vous, la solution ne semble pas douteuse ; ce sera du jour où le président de la commission cantonale vous aura transmis la décision. Quant aux habitants et contribuables qui n'auront pas été parties devant la commission, la question est plus délicate; il appartiendra à la commission centrale de la résoudre.

Le recours devant cette commission n'est point suspensif; par conséquent, tant qu'elle n'aura point statué, la décision de la commission cantonale soumise à sa censure devra s'exécuter. Le malheureux dont elle aura décidé l'inscription sera assisté, et l'allocation mensuelle, au cas d'assistance à domicile, lui sera servie d'après le chiffre qu'elle aura fixé, sans qu'il puisse y avoir place ultérieurement à une répétition si ce chiffre venait à être abaissé par la commission centrale, réserve faite de l'application de l'article 5.

ART. 12. — *Dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la commission cantonale mentionnée à l'article précédent.*

A défaut par la commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué, dans le délai de deux mois, par la commission centrale.

Aucun *quorum* n'étant fixé, les décisions prises à la majorité des voix des membres présents doivent être considérées comme valables.

La réclamation peut porter, ainsi qu'on l'a vu aux deux articles précédents, soit sur le fait de l'inscription (art. 9), soit sur le chiffre de l'allocation mensuelle (art. 10). La commission cantonale ne serait donc pas autorisée à décider, au vu d'une réclamation, qu'une personne comprise sur la liste pour recevoir l'assistance hospitalière recevra seulement une allocation mensuelle ou réciproquement qu'une personne comprise pour recevoir l'allocation mensuelle sera hospitalisée.

D'autre part, aux cas prévus par l'article 9, la commission cantonale aura simplement à décider si le vieillard, l'infirme ou l'incurable sera ou non assisté, mais elle devrait renvoyer au conseil municipal, seul qualifié pour engager les deniers communaux, la question de savoir si cette personne sera hospitalisée ou assistée à domicile, sauf un nouveau recours devant ladite commission au cas où le conseil municipal ayant accordé une allocation mensuelle, le chiffre de cette allocation viendrait à être contesté par application de l'article 10, soit comme insuffisant, soit comme excessif.

Dans les huit jours qui suivent le jour de la décision de la commission cantonale, son président, c'est-à-dire le sous-préfet, est tenu de vous donner avis des décisions ainsi qu'au maire de la commune intéressée; cet avis ne doit pas se borner à faire connaître le sens des décisions; il doit en relater les motifs suivant le texte que la commission a établi; en d'autres termes, c'est une copie de la sentence qui doit être transmise à vous-même et au maire; en prescrivant que les décisions seraient motivées, la loi a voulu évidemment que leurs motifs soient connus.

Le maire doit, au reçu des sentences de la commission cantonale, opérer sur la liste municipale les additions et les retranchements prononcés, et, aussi, dans l'hypothèse de l'article 10, les modifications apportées aux chiffres des allocations mensuelles. Vous opérerez les mêmes rectifications sur les listes qui seront entre vos mains, vous ayant été envoyées en exécution de l'article 9.

Le troisième paragraphe de l'article 11 vous permet, aussi bien qu'au maire, de donner avis aux parties intéressées; ici encore, pour la même raison, l'avis devra comprendre les motifs sur lesquels se fonde la décision. La notification se fera par voie administrative, de manière à lui donner date certaine. Elle est obligatoire vis-à-vis des « parties intéressées », c'est-à-dire des auteurs des réclamations et des vieillards, infirmes ou incurables dont le sort est en jeu, ne fussent-ils pas eux-mêmes réclamants; il est hors de doute, en effet, qu'ils sont néanmoins parties intéressées.

Afin de donner toutes les garanties possibles, il a paru qu'au lieu de laisser la commission cantonale statuer souverainement comme en matière d'assistance médicale, on devait permettre d'en appeler à une autorité su-

périeure soustraite aux influences locales et capable d'imprimer, par l'uniformité de jurisprudence, une direction d'ensemble au nouveau service. Cette autorité est la commission centrale dont la composition sera indiquée sous l'article 17. Les recours à cette commission me seront adressés soit directement, sans qu'il soit besoin d'affranchir, soit par votre intermédiaire. Dans ce dernier cas, vous aurez soin de les frapper du timbre à date, car les recours ne peuvent être formés utilement que dans un délai de vingt jours à partir de la notification. Ce délai expiré, ils ne seraient plus recevables.

Toute personne intéressée est admise à se pourvoir contre les décisions de la commission cantonale. Par là, il faut entendre non seulement le vieillard, l'infirme et l'incurable, non seulement les réclamants qui n'ont pas obtenu satisfaction devant la commission, mais aussi les personnes prévues par l'article 9, « tout habitant ou contribuable de la commune ». Cela ressort expressément d'une réponse faite par le rapporteur de la commission de la Chambre des députés à une question qu'avait posée M. Jules Auffray (séance du 4 juin 1903). Comme l'article 9 assimile le préfet et le sous-préfet à ces personnes, j'estime que vous et vos collaborateurs seriez également recevables à réclamer devant la commission centrale. Aussi bien représentez-vous l'État, qui manifestement *est intéressé* financièrement. La commune, agissant par l'organe de son maire, me paraît aussi en droit de se pourvoir; elle aussi est une personne intéressée.

En dehors des personnes à l'égard desquelles la notification est obligatoire, quel sera le point de départ du délai de vingt jours ? Pour le maire et pour vous, la solution ne semble pas douteuse ; ce sera du jour où le président de la commission cantonale vous aura transmis la décision. Quant aux habitants et contribuables qui n'auront pas été parties devant la commission, la question est plus délicate; il appartiendra à la commission centrale de la résoudre.

Le recours devant cette commission n'est point suspensif; par conséquent, tant qu'elle n'aura point statué, la décision de la commission cantonale soumise à sa censure devra s'exécuter. Le malheureux dont elle aura décidé l'inscription sera assisté, et l'allocation mensuelle, au cas d'assistance à domicile, lui sera servie d'après le chiffre qu'elle aura fixé, sans qu'il puisse y avoir place ultérieurement à une répétition si ce chiffre venait à être abaissé par la commission centrale, réserve faite de l'application de l'article 5.

ART. 12. — *Dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la commission cantonale mentionnée à l'article précédent.*

A défaut par la commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué, dans le délai de deux mois, par la commission centrale.

Cet article a pour objet de surmonter les obstacles que la négligence ou l'inertie systématique de certaines autorités locales aurait pu opposer à la marche du nouveau service d'assistance.

Sans doute, le conseil municipal a seul qualité, en principe, pour engager les finances communales; cependant, s'il refusait ou négligeait de prendre la délibération relative à l'établissement de la liste des assistés, il ne faudrait pas que par là fût mise en échec la prescription du législateur édictée à l'article 1 : « Tout Français, privé de ressources, incapable.... *reçoit*..... l'assistance instituée par la présente loi. » Si donc, après mise en demeure de l'autorité préfectorale, le conseil persiste dans son abstention, dans le délai d'un mois qui suivra le jour fixé dans votre mise en demeure pour la délibération, la commission cantonale, convoquée à cet effet par le sous-préfet, ou par vous dans l'arrondissement chef-lieu, arrêtera d'office, sur votre invitation, ladite liste dans les formes mêmes indiquées à l'article 8, au vu des propositions de la commission administrative et des dossiers que vous aurez réclamés au maire. Sur la liste qu'elle dressera, la commission fera figurer en regard des noms des bénéficiaires admis le mode d'assistance approprié aux besoins de chacun et, en cas d'assistance à domicile, le chiffre de l'allocation mensuelle.

La liste sera transmise à votre préfecture et un double en sera adressé par vos soins au maire pour être déposé au secrétariat de la mairie; le maire en donnera avis par affiches aux lieux accoutumés. Il faut, en effet, que les personnes intéressées puissent être mises en situation d'exercer un recours devant la commission centrale.

Le second paragraphe prévoit le cas où la commission cantonale ellemême refuserait de remplir les conditions qui lui sont imposées par la loi. L'hypothèse est peu vraisemblable, car, ainsi qu'il a été expliqué sous l'article 11, aucun *quorum* n'étant fixé, la commission réduite à l'élément administratif pourrait valablement délibérer. Il faudrait donc que la majorité de la commission refusât expressément de remplir son devoir légal, et une semblable attitude est presque impossible à concevoir. Quoi qu'il en soit, deux cas sont à envisager, car la commission à un double rôle : 1° elle est appelée à juger les réclamations dans un délai d'un mois (art. 2); 2° elle peut être appelée à dresser la liste au lieu et place du conseil municipal négligent ou récalcitrant (art. 12, § 1). Qu'il s'agisse de l'une ou l'autre de ces fonctions, le refus d'agir dûment constaté par le président, vous m'adresseriez, avec le procès-verbal, l'ensemble du dossier et je saisirais la commission centrale, qui statuerait au lieu et place de la commission cantonale. Je vous donnerais, le cas échéant, les indications que comporterait la décision de la commission centrale.

La loi ne prévoit pas la négligence ou l'inertie des maires. Le rapport de la commission de la Chambre des députés explique le silence gardé sur ce point; c'est, y est-il dit, « que le préfet ne sera pas désarmé, puisque la loi du 5 avril 1884 lui donne, d'une façon générale, le droit de charger un délégué spécial d'agir au lieu et place du maire ». S'il en

était besoin, vous n'hésiteriez pas à appliquer, en la matière, l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 (1).

ART. 13. — *Dès la réception des listes mentionnées à l'article 7, le préfet invite les conseils municipaux des communes où des postulants ont leur domicile de secours à statuer à leur égard dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants.*

Il invite la commission départementale à statuer conformément à l'article 14, à l'égard de ceux qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département.

Il transmet, enfin, avec son avis et les pièces justificatives, aux préfets des départements intéressés, les noms des postulants ayant leur domicile de secours, soit communal, soit départemental, dans un autre département, et au ministre de l'intérieur, les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

Dès que le maire vous aura transmis la liste en deux parties dressée par la commission administrative du bureau d'assistance en exécution de l'article 7, ou, à défaut de cette commission, par le conseil municipal, vous aurez à donner immédiatement suite aux propositions comprises dans la seconde partie et concernant les vieillards, infirmes et incurables n'ayant pas leur domicile de secours dans la commune d'où la liste émane. Diverses situations se présenteront; les postulants seront présumés :

1° Avoir le domicile de secours communal dans une autre commune de votre département;

2° Avoir le domicile de secours départemental dans votre département;

3° Avoir leur domicile de secours communal dans une commune d'un autre département, ou avoir un domicile de secours départemental dans cet autre département;

4° Enfin, n'avoir pas de domicile de secours.

Pour chacune de ces situations, l'article 13 prescrit une procédure particulière.

1° *Personnes ayant le domicile de secours communal dans une commune de votre département autre que celle d'où la liste provient.* — Vous inviterez le conseil municipal de la commune du domicile de secours à statuer à l'égard de ces personnes, en ayant soin de transmettre les dossiers au maire, dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants, c'est-à-dire après avis préalable de la commission administrative du bureau d'assistance de cette commune : règlement de la modalité d'assistance (art. 8); dépôt de la délibération à la mairie, avec avis du dépôt par affiches aux lieux accoutumés, envoi des décisions à la préfecture et faculté de recours devant la commission cantonale pour les personnes désignées à

1. Cet article est ainsi conçu : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. »

l'article 9, tant contre l'inscription ou la non-inscription que contre la fixation du chiffre de l'allocation mensuelle (art. 10); faculté d'un recours de la décision de la commission cantonale devant la commission centrale (art. 11); enfin, substitution de la commission cantonale au conseil municipal, et de la commission centrale à la commission cantonale, en cas de négligence ou de refus de l'un ou de l'autre (art. 12).

2° *Personnes ayant le domicile de secours départemental dans votre département.* — Vous inviterez la commission départementale dès sa plus prochaine séance à statuer, conformément à l'article 14 ci-dessous, à l'égard des personnes qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, sont désignées comme ayant leur domicile de secours dans votre département. Vous n'êtes pas constitué juge du point de savoir si elles possèdent ou non le domicile départemental et ne pourriez donc vous abstenir de soumettre certaines demandes à la commission départementale par le motif qu'elles vous paraîtraient concerner des individus dépourvus de ce domicile. Mais il vous appartient d'instruire les affaires et, par conséquent, de provoquer des renseignements complémentaires, si vous le jugez utile, et de formuler des propositions devant la commission départementale; c'est l'application du droit commun (Loi du 10 août 1871, art. 3). Les dossiers devront être remis avec vos propositions à la commission départementale.

3° *Personnes ayant le domicile de secours communal dans une commune d'un autre département ou le domicile départemental dans cet autre département.* — Pour celles-ci, vous aurez simplement à transmettre, avec votre avis et les pièces justificatives, à vos collègues des départements intéressés, les noms des postulants. La première des pièces justificatives sera naturellement un extrait certifié par vous conforme de la seconde partie de la liste dressée par la commission administrative du bureau d'assistance du lieu de la résidence.

4° *Personnes n'ayant pas de domicile de secours.* — Vous me transmettrez d'urgence les dossiers relatifs à ces personnes, avec votre avis et extrait certifié conforme de la seconde partie de la liste du bureau d'assistance. Dans votre avis, vous aurez soin d'indiquer avec motifs à l'appui le mode d'assistance qui vous paraîtra convenir le mieux à chacun et, en cas d'assistance à domicile, le montant de l'allocation mensuelle qui devrait être accordée. Vous indiquerez aussi autant que possible, après enquête, les différentes résidences qu'aura eues le postulant au cours des cinq dernières années qui ont précédé la demande ou la date à laquelle l'intéressé a atteint l'âge de soixante-cinq ans (voir sous l'article 1).

Il arrivera que des décisions du conseil municipal, de la commission cantonale ou de la commission centrale fassent apparaître comme n'ayant pas le domicile de secours dans la commune des personnes portées comme ayant ce domicile sur les propositions de la commission administrative du bureau d'assistance, et réciproquement, qu'au vu de réclamations reconnues fondées, le conseil municipal et l'une ou l'autre commission d'appel

admettent comme ayant leur domicile de secours communal dans la localité des individus inscrits sur la seconde partie de la liste. Dans la seconde hypothèse, rien n'est plus simple ; vous aurez seulement à aviser de la circonstance l'autorité que vous auriez saisie de la proposition du bureau d'assistance, afin qu'elle ne donne pas d'autre suite à une demande devenue sans objet. Dans la première hypothèse, vous procéderez, par analogie, de la même façon que lorsque vous serez saisi d'une proposition de la commission administrative du bureau d'assistance tendant au rattachement à un autre domicile de secours ou à l'assistance par l'État ; vous inviterez à délibérer le conseil municipal de la commune désignée, ou la commission départementale, ou bien vous transmettrez le dossier soit à votre collègue du département indiqué, soit à moi-même suivant les distinctions énoncées ci-dessus.

Art. 14. — *La commission départementale prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont le domicile de secours départemental ; elle règle les conditions dans lesquelles ils seront assistés. Ses décisions sont provisoirement exécutoires. Toutefois, le conseil général peut les réformer.*

En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer dans le délai de deux mois, soit par la commission départementale, soit par le conseil général, l'intéressé peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur, qui saisit la commission centrale. Le même droit appartient au préfet.

La commission départementale que vous aurez à saisir des demandes des personnes ayant le domicile départemental est la commission instituée par les articles 69 et suivants de la loi du 10 août 1871 et délibérera dans les mêmes conditions que pour les autres affaires de sa compétence. La loi n'exige pas, comme au regard des conseils municipaux, l'avis préalable des bureaux d'assistance du lieu de la résidence, en sorte que les demandes pourraient, en dehors des propositions de ces bureaux, être portées directement devant la commission, sous réserve du droit d'instruction que vous tenez de l'article 3 de la loi du 10 août 1871. La commission départementale non seulement prononcera l'admission, mais aussi réglera les conditions dans lesquelles l'assistance sera donnée. Son pouvoir ne va pas cependant jusqu'à modifier le taux de l'allocation mensuelle arrêté pour chaque commune en vertu de l'article 20, comme représentant dans telle ou telle localité le minimum de la somme nécessaire à l'existence ; elle calculera seulement, d'après les éléments indiqués à l'article 20, et en se basant sur le taux préalablement arrêté, ce qui sera accordé mensuellement à chacun des assistés à domicile. D'autre part, elle empiéterait sur l'attribution dévolue au bureau de bienfaisance ou d'assistance du lieu où réside l'assisté (art. 21) si elle décidait que l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions, que tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature.

Le conseil général peut réformer les décisions de sa commission dépar-

tementale. La loi ne disant pas sur l'initiative de qui, on doit admettre, à mon avis, que cette initiative doit être reconnue soit à vous, soit à tout membre du conseil général, soit au principal intéressé : le vieillard, l'infirme ou l'incurable dont la demande aurait été rejetée ou, dans sa pensée, insuffisamment satisfaite. De toute façon, les décisions de la commission départementale sont immédiatement exécutoires et devront être mises à exécution, tant que le conseil général ne les aura pas réformées; la réformation ne saurait donc motiver une répétition ultérieure des sommes dépensées par application de la décision réformée, réserve faite de la prévision de l'article 5.

Le second paragraphe ouvre à l'intéressé un recours devant la commission centrale, en cas de rejet de la demande ou du refus de statuer dans les vingt jours soit par la commission départementale, soit par le conseil général. Le même droit vous appartient. Le droit de recours est moins étendu ici qu'au regard des décisions du conseil municipal. Il n'est accordé qu'à l'intéressé, c'est-à-dire au vieillard, à l'infirme et à l'incurable, et non aux habitants et contribuables ; le droit qui vous est reconnu n'est point partagé par les sous-préfets. Enfin, si l'on peut se pourvoir contre le rejet de la demande, nul recours n'est ouvert, même à vous, contre une inscription. Le législateur a voulu donner cette preuve de confiance à la sagesse des assemblées départementales.

Puisque l'intéressé est admis à se pourvoir contre la décision de rejet prise à son préjudice, il faut qu'il la connaisse; vous aurez donc soin de la lui notifier par la voie administrative.

Le recours qui me sera adressé par l'intéressé soit directement, sans qu'il soit besoin d'affranchir, soit par votre intermédiaire, soit enfin par vous-même, devra-t-il être introduit dans un délai de vingt jours, par analogie avec l'article 11 ? Il semble que non, les prescriptions étant de droit étroit. Toutefois, la solution de la question doit être laissée à la commission centrale et jusqu'à ce que celle-ci en ait décidé, il sera prudent de m'adresser la réclamation avant l'expiration de ce délai de vingt jours.

Art. 15. — *Sont également susceptibles de recours les décisions de la commission départementale et du conseil général relatives au taux de l'allocation mensuelle.*

Les explications données sous l'article 10 sont applicables à cette disposition, ce qui est dit des décisions du conseil municipal s'appliquant à celles de la commission départementale ou du conseil général, et ce qui est dit de la décision de la commission cantonale s'appliquant à la décision de la commission centrale. Celle-ci aura à apprécier si toutes les personnes recevables à former le pourvoi prévu à l'article 10 le seront à exercer le recours de l'article 15, ou si cette faculté sera réservée par extension de l'article 14 aux intéressés et au préfet. Vous m'enverrez en tous cas, sans distinction, les requêtes dont on vous saisirait, dans le moindre délai pos-

sible, avec vos observations. Vos propres recours pourraient viser aussi bien les excès que les insuffisances, puisque la loi parle simplement des décisions *relatives au taux de l'allocation*, ce qui comprend aussi bien une hypothèse que l'autre.

ART. 16. — *L'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et incurables qui n'ont aucun domicile de secours est prononcée par le ministre de l'intérieur, sur l'avis de la commission instituée par l'article suivant.*

Je ne puis que me référer relativement à cette disposition aux instructions placées sous l'article 13 : je vous recommande seulement de joindre à chaque dossier individuel, pour la facilité du travail de la commission centrale, une fiche indiquant quel a été le taux de l'allocation mensuelle arrêté, quant à la commune de la résidence du vieillard, de l'infirme et de l'incurable, par application de l'article 20, et le prix de journée fixé en exécution de l'article 23 pour l'hospice où le malheureux pourrait être placé. Les renseignements contenus dans cette fiche devront être certifiés conformes sous votre signature (voir en outre, ci-dessous, commentaire de l'article 25).

ART. 17. — *Une commission centrale composée de quinze membres du conseil supérieur de l'assistance publique élus par leurs collègues et de deux membres du conseil supérieur de la mutualité élus par leurs collègues statue définitivement sur les recours formés en vertu des articles 11, 14 et 15 et donne son avis sur l'admission à l'assistance de l'État.*

Les dispositions de l'article 17, concernant exclusivement l'administration centrale, ne donnent lieu ici à aucune observation particulière.

ART. 18. — *L'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.*

Le retrait est prononcé, suivant les cas, par le conseil municipal, la commission départementale ou le ministre de l'intérieur. Il donne lieu aux mêmes recours.

Si l'assistance est obligatoire quand le besoin est légalement démontré, elle doit avoir ce besoin pour limite et cesser dès que le besoin lui-même a cessé, ce qui peut arriver de diverses façons : on découvre, par exemple, à l'assisté des ressources qu'il avait dissimulées, ou il lui en survient de nouvelles suffisantes pour le faire vivre ; ou bien il est condamné à l'emprisonnement ou placé dans un asile d'aliénés ; dans ces cas, le retrait de l'assistance s'impose ; non seulement cette assistance *peut* être retirée, comme le portait le texte voté d'abord par la Chambre des députés, mais elle *doit* l'être, suivant le texte voté par le Sénat, qui est devenu le texte définitif. Ce n'est pas seulement le fait de l'assistance qui doit être limité au besoin, c'est aussi la modalité ; comme le porte le second paragraphe

de l'article 19, le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif. Le retrait peut être partiel : par exemple, la survenance de quelques modiques ressources peut amener la réduction du chiffre de l'allocation mensuelle ; un incurable, un infirme dont l'hospitalisation avait été jugée nécessaire, par l'effet d'une amélioration survenue dans son état, deviendra susceptible de recevoir l'assistance à domicile. Dans la première hypothèse, l'allocation *devra* être réduite ; dans la seconde, l'assistance à domicile *devra* être substituée à l'hospitalisation.

La situation inverse se présentera ; les circonstances comporteront une augmentation de l'allocation mensuelle : une aggravation dans l'état de l'infirme ou de l'incurable, d'abord assisté à domicile, exigera son hospitalisation. Il sera satisfait à l'accroissement du besoin, non en vertu de notre article 18 qui vise seulement le *retrait,* mais par voie de revision de la liste, telle qu'elle est prévue aux articles 7 et suivants.

Le retrait, soit total, soit partiel, de l'assistance est prononcé par le conseil municipal, si le bénéficiaire a le domicile de secours communal, par la commission départementale, s'il a le domicile de secours départemental, par le ministre de l'intérieur, s'il n'a pas de domicile de secours. Vous vous tiendrez au courant des changements survenus dans les conditions d'existence des personnes dont l'assistance sera à la charge de l'État, et vous ne manquerez pas, le cas échéant, de m'adresser, en ce qui les concernera, des propositions de retrait avec justifications à l'appui.

La loi ne spécifie pas sur l'initiative de qui le retrait sera prononcé ; il faut en conclure que toute partie intéressée, et partout le préfet y est assimilé, aura le droit de réclamer cette mesure ; notamment à l'égard de l'assisté ayant le domicile de secours communal, ce seront les habitants et les contribuables, ainsi que le maire représentant de la commune.

Les recours ouverts contre les inscriptions et la fixation du chiffre de l'allocation mensuelle le sont aussi contre les décisions de retrait, soit du conseil municipal à la commission cantonale (art. 9 et 10), soit de celle-ci à la commission centrale (art. 11), soit enfin de la commission départementale ou du conseil général à la commission centrale (art. 14 et 15). Les mêmes délais et les mêmes formes seront applicables ; il suffit de se référer aux explications antérieures. Il faudra, en conséquence, recourir aux mêmes moyens de publicité : dépôt à la mairie, avis de ce dépôt et surtout notification par la voie administrative au vieillard, à l'infirme, à l'incurable que visera la décision de retrait.

Le projet de la commission de la Chambre des députés avait un second paragraphe ainsi conçu : « Il (le retrait) peut être prononcé provisoirement, suivant le domicile de secours de l'assisté, par le maire, le préfet ou le ministre de l'intérieur, qui devront saisir immédiatement les assemblées compétentes. » Ce paragraphe a été supprimé à la suite de la discussion que cet article motiva dans la séance du 4 juin 1903. Il résulte des

observations échangées au cours de cette discussion que, dans la pensée de la Chambre, le recours suspendra l'effet de la décision de retrait et que le doute subsistant jusqu'à solution définitive profitera à l'assisté. Les secours continueront donc à être accordés tant que le juge d'appel n'aura pas statué ou jusqu'à expiration des délais impartis pour réclamer. Seulement, ceci doit se concilier avec la faculté de réclamer les avances faites contre l'assisté à qui on a reconnu ou à qui sont survenues des ressources suffisantes. Dans ces cas, une répétition pourrait être exercée contre l'assisté, ainsi qu'il a été expliqué sous l'article 5.

TITRE III

MODE D'ASSISTANCE

Art. 19. — *Les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental reçoivent l'assistance à domicile. Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans un établissement privé ou chez des particuliers, ou enfin dans les établissements publics ou privés où le logis seulement, et indépendamment d'une autre forme d'assistance, leur est assuré.*

Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif.

Sauf pour les assistés sans domicile de secours (art. 25), la règle sera l'assistance à domicile. La préférence donnée à ce mode se justifie par trois motifs : d'abord, il est plus humain, laissant le malheureux dans son pays, au milieu de ses affections, ne lui enlevant rien de son indépendance et lui permettant d'employer librement ce qu'il lui reste de forces; il est plus moral aussi, car il ne dégage pas les parents, les amis de l'assisté des soins personnels qu'ils lui doivent; enfin, il est moins coûteux. Par « domicile », on doit d'ailleurs entendre ici non seulement le logis particulier de l'assisté, mais, comme il résulte de la discussion à la Chambre des députés (séance du 4 juin 1903), celui de parents, d'amis habitant la commune qui consentiraient à recevoir chez eux le vieillard, l'infirme ou l'incurable. Suivant l'expression de M. le président de la Chambre, le mot domicile ne doit se comprendre que par opposition avec l'idée d'hospitalisation. Mais le rejet de deux amendements, l'un de M. Léonce de Castelnau, l'autre de M. de Ramel, montre que, dans les intentions de la Chambre des députés, on ne pourrait considérer comme assistée à domicile une personne qui se retirerait dans un établissement privé; et, en effet, les deux notions d'assistance à domicile et d'hospitalisation, fût-ce dans un asile privé, s'excluent réciproquement (voir aussi discours du rapporteur à la Chambre des députés, au sujet de l'article 20 [ancien 18], séance du 8 juin 1903).

Si la situation de la personne admise à l'assistance semble telle, à l'au-

torité chargée de statuer, que les secours à domicile soient insuffisants, on devra recourir à un des moyens suivants :

1° *Placement dans un hospice public,* le plus proche en principe de ceux qui seront désignés par le conseil général comme devant recevoir les assistés (art. 23); ce ne sera pas nécessairement l'hospice le moins distant de la commune du domicile de secours. MM. Audiffred et Bourganel, mus par un sentiment philanthropique, avaient proposé au Sénat d'ajouter : « en choisissant de préférence le plus rapproché de leur domicile de secours ». La commission de la haute assemblée a combattu cet amendement par la voix de son rapporteur: M. Strauss a d'abord objecté qu'une telle recommandation n'était pas à sa place dans un texte législatif, puisque l'exécution risquerait, en certains cas, d'aller à l'encontre des vues des auteurs de la proposition. « Supposons, a dit M. Strauss, qu'un vieillard ait quitté Lille, par exemple, pour se rendre à Marseille, sans avoir perdu son domicile de secours à Lille. Il a à Marseille ses parents, ses amis, ses connaissances; il y est depuis deux ou trois ans. Aux termes de l'amendement de MM. Audiffred et Bourganel, c'est à Lille, loin des siens, qu'il serait placé pour ainsi dire brutalement. Nous ne voulons pas dans la loi de telles prescriptions qui iraient, je le répète, à l'encontre des intentions mêmes de nos collègues. Ce sur quoi nous sommes d'accord avec eux, c'est qu'il faudra toujours, le plus possible, lorsqu'on devra se résoudre à l'hospitalisation, tenir compte des convenances et des désirs des assistés. » Sur la promesse que je donnerais des instructions en ce sens, l'amendement fut retiré par ses auteurs (séance du 6 juillet 1905). Vous devrez retenir de là qu'à moins d'inconvénients graves, il faudra éviter que l'hospitalisation éloigne l'assisté de ses dernières relations, si celui-ci désire rester près du lieu de sa résidence, ne coïncidât-il pas avec le domicile de secours. On économiserait d'ailleurs ainsi les frais de transport.

2° *Placement dans un établissement privé.* — On verra sous l'article 24 que « le conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, *en cas d'insuffisance* des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables ». C'est exclusivement dans les établissements ainsi désignés que le placement peut être effectué. Même, à ceux-là, on doit préférer les hospices publics, et le rapport de la commission de la Chambre des députés en expose très justement les raisons : « Les établissements publics », y lisons-nous, « sont soumis à des règlements de service arrêtés par la commission administrative sous l'approbation du préfet; ils sont assujettis à une surveillance permanente, qui constitue pour les hospitalisés une garantie. Tout autre est le régime des établissements privés; ceux de ces établissements qui auront été admis à recevoir des vieillards ou des infirmes seront bien placés sous le contrôle des agents de l'administration, mais ce contrôle sera-t-il assez actif pour prévenir les abus, empêcher, par exemple, toute entreprise sur la liberté de conscience des assistés ? Il est permis d'avoir des doutes à cet égard. » Le rejet des amendements précités de M. de Castelnau et de M. de Ramel, la discussion dont ils furent

l'objet à la séance de la Chambre des députés du 4 juin 1903 démontrent abondamment que la Chambre a partagé, sur ce point, les vues de sa commission.

3° *Placement chez les particuliers.* — Il s'agit d'une organisation analogue à celle qui existe déjà, avec tant d'avantages, pour les enfants assistés et que sous le régime de l'assistance facultative aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, certaines assemblées départementales avaient instituée, non sans profit. Ce mode se rapproche beaucoup de l'assistance à domicile chez un parent ou chez un ami, avec cette différence toutefois que le particulier est choisi par l'administration et que la pension est remise non à l'assisté, mais à la personne qui assume la charge de son entretien. D'après la réponse faite par le rapporteur à une question de M. Jules Legrand, dans la séance de la Chambre des députés du 4 juin 1903, le placement chez des particuliers se distingue aussi de l'assistance à domicile en ce qu'il s'effectue le plus généralement en dehors de la commune. On verra sous l'article 24 que le conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères.

4° *Placement dans des établissements publics ou privés où le logis seulement est assuré indépendamment d'une autre forme d'assistance.* — Ce mode est dû à un amendement de M. Émile Dubois, comme offrant à l'assisté plus de garanties d'indépendance (séance de la Chambre des députés du 4 juin 1903). Sans contester les avantages qu'il peut présenter, il ne faut pas perdre de vue que la plupart du temps on devra le concilier avec la concession d'une allocation mensuelle. Le logis sans rien autre ne peut suffire à une personne dénuée de ressources. Il y aura seulement lieu de déduire de l'allocation qui, autrement, devrait être accordée, une somme représentative du loyer, et il faudra veiller avec soin sur les abus qui pourraient se produire sous forme d'exagération dans la supputation de la valeur du loyer.

La commission de la Chambre des députés ne subordonnait pas au consentement de l'assisté son placement dans un hospice public; son projet n'exigeait ce consentement qu'en cas d'hospitalisation dans un établissement privé, ou de mise en pension chez un particulier. Le texte voté par la Chambre était rédigé en ce sens. Mais le Sénat a jugé préférable de laisser en tous cas au vieillard, à l'infirme et à l'incurable l'option entre l'assistance à domicile et un autre mode d'assistance, quand l'autorité chargée de statuer est disposée à consentir à cet autre mode. Il a paru sans doute trop rigoureux de contraindre un malheureux à l'hospitalisation, c'est-à-dire à un internement, même dans un hospice public. On devra donc s'assurer du consentement de l'intéressé dans toutes les hypothèses où on s'écartera de la règle générale de l'assistance à domicile pour les personnes ayant le domicile de secours communal et départemental.

En adoptant un amendement de M. Émile Dubois portant : « Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif », la Chambre des députés a voulu faire bien entendre que le vieillard, l'in-

firme et l'incurable, hospitalisé ou entretenu chez un particulier, pourra obtenir que ce mode d'assistance cesse pour faire place à l'assistance à domicile. C'est ce qui ressort des explications fournies par l'auteur de l'amendement et de l'échange d'observations qui a suivi, dans la séance du 4 juin 1903. La modification sera décidée, le cas échéant, par l'autorité chargée de statuer sur l'admission : le conseil municipal ou la commission départementale ; elle sera généralement accordée, puisqu'elle ramènera le cas à l'application de la règle générale et que, suivant la remarque de M. Millerand, il en résultera une économie.

Aucun recours n'est prévu contre les décisions qui seraient prises en cette matière, à la requête de l'assisté, et on ne voit pas en effet qui serait fondé à réclamer en la circonstance.

Art. 20. — *L'assistance à domicile consiste dans le payement d'une allocation mensuelle.*

Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune, par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre de l'intérieur.

Il ne peut être inférieur à cinq francs (5 fr.) ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à vingt francs (20 fr.). S'il est supérieur à vingt francs, la délibération du conseil général est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui statue après avis du conseil supérieur de l'assistance publique.

Dans le cas où il excéderait trente francs (30 fr.), l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État prévue au titre IV.

Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas soixante francs (60 fr.). Cette quotité est élevée de soixante francs à cent vingt francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié, sans que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de quatre cent quatre-vingts francs (480 fr.).

Les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée entrent seules en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la même limite maximum de quatre cent quatre-vingts francs.

Je ne saurais trop appeler votre attention sur cette disposition. Si l'assistance à domicile est à la base du nouveau service, l'allocation mensuelle est à la base de l'assistance à domicile, en sorte que l'application de l'article 20 influera considérablement sur le fonctionnement de la loi tout entière, tant au point de vue social qu'au point de vue financier.

L'allocation mensuelle — ce terme a été préféré à celui de pension, comme répondant mieux à l'idée du retrait possible prévu à l'article 18 — est la somme théorique nécessaire, mais suffisante, pour assurer dans une commune donnée, durant un mois, l'assistance d'une personne dénuée de toutes autres ressources. Que cette somme doive être unique, pour une même commune, cela résulte de la définition même; et, au surplus, les explications échangées à la Chambre des députés (séances du 4 et du 8 juin 1903) ne laisseraient aucun doute à cet égard. Il n'y a donc place pour aucune catégorisation, pour aucune distinction. Le chiffre sera le même, qu'il s'agisse de vieillards, d'infirmes ou d'incurables, qu'ils habitent dans l'agglomération même ou dans les faubourgs; il n'y aura point non plus, comme on le faisait en quelques endroits, sous le régime de l'assistance facultative, à établir une différence entre les mois d'hiver et les mois d'été. La loi dit *allocation mensuelle;* c'est donc la somme qui sera attribuée par mois et non un chiffre *annuel, semestriel* ou *trimestriel,* qui devra être fixé.

D'autre part, le taux de l'allocation mensuelle fixé dans telle commune servira non seulement pour les assistés ayant leur domicile de secours dans cette commune, mais aussi pour ceux qui, ayant seulement un domicile de secours départemental ou n'ayant pas de domicile de secours, habiteront cette commune et y seront entretenus par le département ou par l'État : ceci ressort des explications fournies par M. le rapporteur Bienvenu-Martin, en réponse à une question de M. Daudé (séance de la Chambre des députés du 8 juin 1903). On ne comprendrait pas en effet que la même somme ne soit pas allouée à deux assistés résidant au même lieu, alors qu'il n'existe d'autre différence entre eux que celle de la collectivité responsable, et que la somme en question doit représenter le minimum de ce qui est nécessaire à la vie en cette même localité.

Le taux de l'allocation est d'abord arrêté par le conseil municipal. Il est probable que la municipalité tiendra à prendre l'avis de la commission administrative du bureau de bienfaisance ou d'assistance; cela est désirable, car personne n'est mieux à même de donner à cet égard des éclaircissements que les hommes préposés à la distribution des secours à domicile. Toutefois, la loi n'exige pas cet avis préalable. Par contre, elle subordonne l'exécution de la délibération du conseil municipal à l'approbation du conseil général et du ministre de l'intérieur. Comme le disait le commissaire du gouvernement (séance de la Chambre des députés du 4 juin 1903), le conseil général est parfaitement bien placé pour apprécier. Il a une vue d'ensemble du service, puisque l'article 6 charge cette assemblée de l'organiser. « Il veillera à ce qu'il n'y ait pas de différences trop choquantes entre les communes au point de vue du taux des pensions. » Le département est d'ailleurs financièrement intéressé, d'une part à raison de la contribution qui lui est imposée dans les dépenses faites par les communes; de l'autre, parce que, on l'a vu plus haut, le taux fixé pour l'allocation mensuelle s'appliquera aux personnes ayant le domicile départemental et entretenues par le département.

Le projet primitif faisait le conseil général juge en dernier ressort. Au cours de la discussion qui a eu lieu à la Chambre des députés le 8 juin et pour faciliter l'élévation à 30 fr. de la limite maxima alors fixée à 20 fr., l'idée a été émise que l'approbation du ministre de l'intérieur pourrait être exigée. L'accord s'est fait au Sénat, entre la première et la seconde délibération, sur le texte actuel, qui prévoit cette approbation dans tous les cas ; cette modification était la conséquence naturelle du changement qui s'était produit dans la participation de l'État aux dépenses du nouveau service, participation qui était singulièrement accrue. Le taux de l'allocation ne sera donc définitif que lorsqu'il aura reçu mon approbation.

Quand les conseils municipaux et le conseil général auront délibéré, ce qui aura dû se produire au mois d'avril, d'après mes premières instructions, vous me soumettrez le travail ainsi préparé, dans la forme suivante :

1° Vous ferez établir et vous m'adresserez en deux exemplaires un tableau (voir modèle annexe IX) comprenant, classées par arrondissement et par canton, dans le même ordre que les états de dénombrement de la population, toutes les communes pour lesquelles il y aura accord entre le conseil municipal et le conseil général, et à propos desquelles vous n'aurez pas d'observations à présenter, avec indication du chiffre de la population, du produit du centime et du taux proposé ; je vous renverrai un des deux exemplaires revêtu de mon approbation.

2° Vous m'adresserez, par dossier distinct pour chaque commune, les délibérations du conseil municipal et la délibération du conseil général quand il y aura divergence de vues entre l'assemblée communale et l'assemblée départementale, ou lorsque, toutes deux étant d'accord, vous aurez des objections à formuler ; au dossier devront être joints l'avis de la commission administrative du bureau de bienfaisance ou d'assistance, s'il a été consulté, et le dernier compte de la commune ; vous accompagnerez ce dossier de vos propositions et de toutes pièces propres à justifier votre appréciation.

3° Toutes les fois que le taux excédera 20 fr., vous me saisirez d'un dossier distinct comprenant les mêmes éléments et, en outre, un rapport du maire exposant les motifs qui justifieraient le dépassement de la limite maxima normale de 20 fr. Vous exprimerez votre avis motivé ; il servira d'élément d'appréciation au conseil supérieur de l'assistance publique dans l'avis qu'il aura à émettre, et ma décision en tiendra grand compte

Normalement, la loi renferme le taux de l'allocation entre deux limites : une limite minima : 5 fr. ; une limite maxima : 20 fr. ; il oscillera entre ces deux chiffres suivant les circonstances locales, le plus ou moins de cherté de la vie et notamment du loyer, etc. Pour le déterminer, on fera bien de peser les divers éléments qui entreront dans le modeste budget d'un assisté : alimentation, vêtements, logement, chauffage ; c'est le meilleur moyen de serrer la vérité de plus près. Les autorités municipales ne devront pas perdre de vue que, si la somme était fixée à un chiffre inférieur à la réalité, à ce qu'il faut pour vivre dans la commune envisagée

quand on ne possède aucune ressource, non seulement, comme le disait la circulaire du 29 juillet dernier, le but de la loi ne serait pas atteint, mais on risquerait d'augmenter plus qu'il n'est indispensable le nombre des hospitalisations, ce qui serait aussi contraire aux intérêts des finances publiques qu'au vœu du législateur.

Je note, en passant, qu'il n'y a pas à faire entrer en compte les frais de médecin et de médicaments; car, si le vieillard, l'infirme ou l'incurable vient à tomber malade, les soins médicaux et pharmaceutiques lui seront donnés gratuitement, en vertu de la loi du 15 juillet 1893, dont il bénéficiera en tant que malade privé de ressources.

Si, à raison de circonstances exceptionnelles qui ne se rencontreront guère que dans les grandes villes, le conseil municipal estime nécessaire d'adopter un taux supérieur à 20 fr., et si le conseil général partage cette appréciation, la délibération de l'assemblée départementale devra m'être soumise, ainsi qu'il est dit plus haut, pour être l'objet d'une décision ministérielle prise en conseil supérieur de l'assistance publique. Ce taux, en tout cas, ne devra pas excéder 30 fr.; du moins, l'excédent serait à la charge définitive de la commune, car il n'entrerait en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, par l'effet d'un recours contre la collectivité du véritable domicile de secours, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État.

S'il se produisait qu'un conseil municipal refusât de fixer un taux d'allocation mensuelle, ou d'en relever le chiffre jugé insuffisant par le conseil général ou par le ministre, vous auriez, après mise en demeure restée sans effet, à fixer le taux convenable, sur l'avis du conseil général, et à le soumettre à mon approbation. La loi ne le dit pas expressément, mais vous êtes chargé d'assurer l'exécution des lois et le mauvais vouloir ou l'inertie d'une municipalité ne peut pas avoir pour résultat de priver les malheureux, sur tel ou tel point du territoire de la République, du bienfait que le législateur a voulu leur garantir.

Quelle sera la durée de la fixation du taux de l'allocation mensuelle? C'est un détail que la loi a laissé aux conseils généraux le soin de régler en organisant le service. Je considère comme désirable que cette durée soit de quelques années. On pourrait adopter soit une période de quatre ans correspondant au renouvellement intégral des conseils municipaux (art. 41 de la loi du 5 avril 1884), soit une période de cinq ans, par analogie avec ce que dispose l'article 23 pour la revision du prix de journée dans les hospices.

Évidemment, toute modification aurait besoin, comme la fixation primitive, d'être approuvée par le conseil général et par le ministre. C'est l'application de la règle générale d'après laquelle un acte administratif ne peut être changé que dans les formes et les conditions où il a été pris.

Le taux de l'allocation mensuelle normale une fois fixé, il reste à en faire application pour chacun des assistés. Comme la somme qui lui est

accordée ne doit pas dépasser l'indispensable, il est juste que, si la personne admise à l'assistance dispose de certaines ressources, la quotité de l'allocation soit, pour elle, diminuée en principe du montant de ces ressources.

Dans les ressources à déduire devrait-on compter le produit des petits travaux que l'assisté serait encore en état de faire, des petites industries qu'il pourrait exercer? Il semble bien que non. Outre que cette déduction serait peu morale, puisqu'elle détournerait le malheureux d'employer à une œuvre utile le peu de forces qui lui restent, l'intention du Parlement paraît y avoir été contraire. Le texte primitivement voté par la Chambre des députés exceptait des ressources à décompter « celles qu'il peut se procurer par son travail » ; si le Sénat a supprimé ce membre de phrase, c'est, explique le rapporteur, M. Strauss (séance du 15 juin 1905), par simple corrélation avec la modification qui subordonne l'assistance au septuagénaire à l'impossibilité de suffire à ses besoins par le travail ; mais le même rapporteur disait dans la séance du 6 juillet : « On ne fera pas, pour le septuagénaire, le décompte du petit lopin de terre qu'il aura cultivé ou de l'aide domestique qu'il aura prêtée à un fermier ou à un propriétaire du voisinage. »

On n'aura sans doute nulle part l'idée de supputer comme ressources le maigre mobilier que l'assisté pourrait posséder. Dans tous les cas, il est évident qu'on ne saurait faire état des objets dont l'article 592 du Code de procédure civile interdit la saisie (1).

Bien entendu, c'est l'autorité appelée à fixer l'allocation mensuelle attribuée à l'assisté qui aura la charge de prouver l'existence et l'importance des ressources à raison desquelles cette allocation serait abaissée au-dessous du taux général.

Certaines ressources sont l'objet d'une disposition favorable ; ce sont celles qui proviennent : 1° de l'épargne ; 2° de la bienfaisance privée. Le législateur a tenu en effet à ne décourager ni la prévoyance et l'économie de l'épargnant, ni la philanthropie des bienfaiteurs. Mais, d'autre part, il ne pouvait admettre que les finances publiques fussent employées à pro-

---

1. Art. 592. — Ne pourront être saisis :

1° Les objets que la loi déclare immeubles par destination ;

2° Le coucher nécessaire des saisis, ceux de leurs enfants vivant avec eux, les habits dont les saisis sont vêtus et couverts ;

3° Les livres relatifs à la profession du saisi, jusqu'à la somme de 300 fr., à son choix ;

4° Les machines et instruments servant à l'enseignement, pratique ou exercice des sciences et arts, jusqu'à concurrence de la même somme, et au choix du saisi ;

5° Les équipements des militaires, suivant l'ordonnance et le grade ;

6° Les outils des artisans, nécessaires à leurs occupations personnelles ;

7° Les farines et menues denrées nécessaires à la consommation du saisi et de sa famille pendant un mois ;

8° Enfin, une vache, ou trois brebis, ou deux chèvres, au choix du saisi, avec les pailles, fourrages et grains nécessaires pour la litière et la nourriture desdits animaux pendant un mois.

curer le cumul d'une pension d'assistance et d'autres ressources au delà d'un chiffre très supérieur à ce qui serait reconnu nécessaire à l'existence.

1° *Ressources provenant de l'épargne.* — A l'origine, on n'avait songé à déduire des ressources dans une certaine mesure que les arrérages des pensions servies par les sociétés de secours mutuels. Mais, au cours de la discussion, il fut reconnu par la Chambre des députés que cette faveur devait être étendue aux fruits de l'épargne individuelle, de quelque façon que l'assisté ait exercé cette vertu ; on a cité comme exemple la participation à une société coopérative, les versements à la caisse d'épargne, l'acquisition, au moyen d'économies, d'une chaumière ou d'un jardin. Les termes dont s'est servi le législateur montrent qu'il a prévu tous les produits de l'épargne sans distinction. Toutefois, il faut que les ressources proviennent de l'épargne. Si cette origine ne découle pas de la nature du titre lui-même : une pension mutualiste, une pension de retraite correspondant à des retenues sur les salaires par exemple, il incombera au requérant de prouver que la ressource, objectée à l'encontre de sa demande pour l'écarter ou pour réduire l'allocation mensuelle, est le fruit de la prévoyance et de l'économie. Un livret de caisse d'épargne, une pension viagère même peut résulter de tout autre chose, par exemple d'un legs ou de l'emploi d'un capital dû à un héritage. Dans ces cas, la disposition favorable dont nous nous occupons n'aurait pas lieu de s'appliquer.

Quand les ressources consisteront dans les arrérages d'une rente viagère, les choses iront d'elles-mêmes et l'opération de déduction sera simple. Mais lorsqu'il s'agira d'un livret de caisse d'épargne, d'un immeuble, en un mot d'économies capitalisées, comment procédera-t-on ? Il serait bien dur de contraindre le malheureux à vendre sa maison, son coin de jardin pour convertir la valeur en rente viagère, et je considère qu'on se conformera plutôt aux intentions des Chambres en calculant sur l'estimation de la valeur que représenterait le loyer. Des difficultés se présenteront sans doute dans cet ordre d'idées, dont la solution sera délicate. Le mieux est de s'en remettre quant à présent à l'esprit d'équité des municipalités et des commissions cantonales : la commission centrale aura à se prononcer s'il y a contestation, et de ses décisions naîtra une jurisprudence dont je ne manquerai pas de vous faire part, de manière à établir peu à peu une unité de méthode.

Si les ressources annuelles provenant de l'épargne n'excèdent pas 60 fr., il n'y aura pas à en tenir compte ; l'allocation mensuelle fixée pour l'ensemble de la commune sera attribuée intégralement au titulaire, comme s'il était dépourvu de tout.

Cette limite de 60 fr. est relevée jusqu'au double, jusqu'à 120 fr. au profit des assistés justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Le législateur a voulu ainsi tenir compte du mérite particulier qui s'attache à l'épargne pratiquée malgré des charges de famille, et des titres que les citoyens s'acquièrent à la bienveillance de la

nation en assurant sa perpétuité. Le père et la mère profitent également de cette disposition favorable. Il n'est point d'ailleurs dit que les enfants doivent être légitimes. Je ne verrais pas de raison déterminante pour écarter du bénéfice de la majoration les grands-parents qui, au défaut des parents morts prématurément ou disparus ou incapables, auraient élevé trois petits-enfants. Mais, malgré la généralité des termes employés, il ne semble pas qu'on soit fondé à en faire profiter des personnes qui auraient élevé trois enfants dont elles ne seraient pas les ascendants. Cela ne serait point conforme à l'esprit dans lequel le texte a été voté.

Les ressources dépassent-elles le chiffre de 60 fr. ou, s'il s'agit de parents ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans, le chiffre de 120 fr., il est fait état des ressources provenant de l'épargne, mais l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié.

Prenons des exemples :

Dans une commune où le taux de l'allocation mensuelle, représentant le coût minimum de la vie, aura été fixé à 20 fr., soit 240 fr. pour l'année, un mutualiste devenu invalide a comme seule ressource la pension que lui sert la société et qui est de 150 fr. L'assistance lui donnera 240 fr., moins la moitié du montant de sa pension après déduction de 60 fr., ou de 120 fr. s'il a élevé trois enfants jusqu'à seize ans : soit dans la première hypothèse 45 fr. $\left(\frac{150-60}{2}\right)$ et dans la seconde 15 fr. $\left(\frac{150-120}{2}\right)$; l'assistance devra donc dans la première hypothèse 195 fr. (240—45) et dans la seconde 225 fr. (240—15) ; et la somme mensuelle à déterminer par application de l'article 7, § 1, au regard de chaque bénéficiaire sera de 16 fr. 25 $\left(\frac{195}{12}\right)$ pour le premier cas envisagé, de 18 fr. 75 $\left(\frac{225}{12}\right)$ pour le second. Le premier bénéficiaire jouira par année de 345 fr. (150 fr. provenant de la pension mutualiste, plus 195 fr. provenant de l'assistance) ; le second, celui qui aura élevé trois enfants jusqu'à seize ans, jouira de 375 fr. (150 fr. provenant de la pension mutualiste, plus 225 fr. provenant de l'assistance).

Un point d'arrêt est fixé à la faveur exceptionnelle que la loi accorde aux ressources provenant de l'épargne. La limite est celle-ci : le total de l'allocation d'assistance additionnée avec les ressources provenant de l'épargne ne peut dépasser, pour l'année, 480 fr.

Un autre exemple fera saisir la portée de cette disposition.

Dans une commune où le taux général de l'allocation mensuelle est de 30 fr., soit 360 fr. pour l'année, un invalide a pour toute ressource une pension de 300 fr. qu'il s'est acquise, au moyen de sa prévoyance et de son économie, auprès de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse ; il justifie avoir élevé trois enfants jusqu'à seize ans. Sans la réserve qui termine le cinquième paragraphe de l'article 20, on calculerait ainsi : l'assistance devrait 360 fr., moins la moitié des arrérages de la pension, déduction faite des 120 fr. déclarés intangibles, soit 90 fr. $\left(\frac{300-120}{2}\right)$; mais comme le total du secours et de la pension de retraite donnerait 570 fr. (300 fr. provenant de la pension de retraite, plus 270 fr. provenant

de l'assistance), la loi veut que ce total soit ramené à 480 fr., ce qui se produira par la diminution du secours dans la mesure de la différence, soit 90 fr. (570 — 480) : l'allocation mensuelle sera donc de 22 fr. 50 $\left(\frac{360-90}{12}\right)$.

2° *Ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée.* — Ces ressources entrent en décompte jusqu'à concurrence de moitié, avec la même limite maximum de 480 fr. par an, pour fixer la quotité du secours dû par l'assistance. La commission sénatoriale avait proposé d'étendre cette déduction aux « ressources provenant des œuvres de bienfaisance privées », estimant qu'il convenait de faire état du contingent fourni par la charité ou la philanthropie, sauf la simple aumône, avant de recourir aux deniers publics, mais tout en ménageant un avantage dans le double intérêt de l'assisté et du bienfaiteur. Mais on s'est heurté à la difficulté de définir les *œuvres de bienfaisance privée* et, dans la séance du 7 juillet 1905, sur un amendement de M. Delahaye, l'accord s'est établi sur ce point que la mesure s'appliquerait aux ressources *fixes et permanentes* et à celles-là *seules*. Les autres, sous quelque forme qu'elles se produisent, devront donc être ignorées.

Quelles sont ces ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée ? L'auteur de l'amendement a cité les pensions que des patrons constitueraient, par acte de pure bienveillance, en faveur de leurs anciens employés ou ouvriers. On pourrait en dire autant des pensions viagères léguées, à titre alimentaire, par les maîtres à leurs serviteurs, si, des termes de la disposition ou des circonstances, il ressort que la libéralité a le caractère de pure bienfaisance. Il y aura à distinguer dans le cas de pension servie par le patron ; car, si cette pension répond à des retenues opérées sur le salaire ou résulte du contrat de travail, n'étant qu'une rémunération différée, il ne s'agira plus d'une ressource provenant de la bienfaisance privée, mais d'une ressource provenant de l'épargne. De toute façon, la charge de la preuve incombera au requérant, et il appartiendra aux autorités appelées à fixer la quotité du secours individuel ou à contrôler les décisions prises à cet égard, d'apprécier la véritable nature de la ressource.

Sous cette réserve, l'application de la disposition n'offre pas de difficultés, semble-t-il, et je crois superflu de donner ici des exemples.

Chaque fois qu'il y aura lieu d'opérer une déduction pour une cause quelconque sur le montant du taux général de l'allocation mensuelle, il conviendra d'accompagner la liste prévue à l'article 7, ou les décisions de l'assemblée départementale (art. 14), de justifications. Vous trouverez aux annexes un modèle de l'état qui devra être dressé à cette fin (voir modèle annexe n° X).

Art. 21. — *La jouissance de l'allocation commence du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'assistance.*

Le bureau de bienfaisance ou d'assistance décide, suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par

fractions ; il peut décider que tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature.

L'allocation est incessible et insaisissable. Elle est payée au lieu de résidence de l'intéressé, soit à lui-même, soit, en cas de placement familial, à une personne désignée par lui et agréée par le maire, soit enfin, en cas de secours en nature ou de fractionnement de la mensualité, au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance. Le règlement d'administration publique prévu à l'article 41 déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service.

Il est conforme aux règles du droit civil que les arrérages courent du jour où le titre est constitué ; ce jour sera très généralement celui où aura été prise la délibération prononçant l'admission à l'assistance. C'est le cas réglé par le premier paragraphe, afin d'éviter ce qui se pratiquait, dans un intérêt de commodité administrative, sous le régime de l'assistance facultative et ce que prévoyait le texte primitivement adopté, à savoir que la jouissance fût reportée au début du mois suivant. Mais il se peut que le titre résulte, non d'une délibération du conseil municipal ou de la commission départementale, mais d'une décision de la commission cantonale ou de la commission centrale. Par application du même principe, on serait conduit alors à faire courir la jouissance du jour fixé par ces décisions. Il est à remarquer d'ailleurs que soit la délibération, soit la décision peut fixer un jour autre que celui de leur date, mais il ne devrait guère s'en écarter, car, suivant le rapport de M. Strauss, la modification apportée au texte du premier paragraphe par la commission sénatoriale tend « à faire commencer l'assistance aussitôt après que le besoin a été reconnu ».

Le second paragraphe confère au bureau de bienfaisance ou, à défaut d'un établissement de ce genre dans la commune, au bureau d'assistance, de très intéressantes attributions qui n'ont pas été admises sans de vifs débats ; ce bureau est investi du droit de décider, suivant la situation de l'intéressé : 1° si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions ; 2° que l'allocation sera donnée en nature, pour tout ou partie.

La règle est que l'allocation mensuelle sera touchée intégralement en numéraire, de telle sorte que, si la commission administrative du bureau de bienfaisance ou d'assistance s'abstient, l'allocation sera servie de cette manière.

Mais il fallait prévoir que soit du fait de l'assisté lui-même, soit de celui de son entourage, la somme ainsi remise risquerait parfois d'être mal employée et ne point produire l'effet désiré ; l'argent eût été dissipé en peu de jours et, le reste du mois, le bénéficiaire serait retombé dans un entier dénûment. Il a paru qu'on pourrait remédier à certains de ces cas exceptionnels, simplement en divisant la mensualité par quinzaines ou par semaines, de manière à restreindre les chances de dissipation. Mais, pour d'autres cas, les plus rares, cela n'a point semblé suffisant ; on a cru prudent d'ouvrir la faculté de convertir soit en partie, soit pour

le tout, l'allocation mensuelle en secours de loyer, de vêtements, de nourriture, de chauffage, bref en des secours en nature. Le rapport de M. Strauss montre un autre aspect de ce mode d'emploi. Il permettra quelquefois de procurer, pour une même somme, une assistance plus efficace, les propriétaires se contentant d'un loyer moindre si le payement en est assuré, les denrées pouvant être obtenues à meilleur compte et de meilleure qualité, si le bureau de bienfaisance les achète en gros par voie d'adjudication.

Quoi qu'il en soit, la commission administrative ne devra user des facultés qui lui sont ainsi ouvertes qu'avec une extrême discrétion. D'abord, comme on l'a fait ressortir à la Chambre des députés, remettre l'allocation mensuelle à l'ayant droit par fragments, surtout le priver du droit d'utiliser cette allocation au mieux de ses convenances, c'est porter atteinte à son indépendance, donc à sa dignité. Mais il y a plus. La conversion de l'argent en secours en nature exposerait certaines municipalités à ne point donner la totalité de ce qu'elles doivent, en recherchant des économies abusives, à créer aussi des catégories plus ou moins bien traitées. Enfin, on rencontrera souvent sans doute des difficultés pratiques, les assistés qui recevront les secours en nature étant portés à contester que ces secours représentent exactement l'allocation à laquelle ils ont droit. A la vérité, ces inconvénients sont moindres que si, au lieu du bureau de bienfaisance, les pouvoirs dont nous parlons avaient appartenu au maire. Ils n'en restent pas moins assez sérieux pour qu'il soit instamment recommandé de ne recourir à ces pouvoirs qu'en cas de besoin évident.

La commission sénatoriale avait d'abord proposé de dire que le bureau de bienfaisance pourrait décider qu'une partie de l'allocation sera donnée en nature « *à titre exceptionnel et par délibération motivée* ». Ces conditions ne se retrouvent pas dans le texte définitif, qui admet la conversion en nature non seulement d'une partie, mais de la totalité de l'allocation. Les considérations qui précèdent montrent qu'il faut cependant maintenir à la mesure son caractère très exceptionnel, et qu'il importera de la justifier par des motifs graves.

La loi ne prévoit pas de recours contre la décision de la commission administrative ; mais il est de règle, vous le savez, Monsieur le Préfet, que toute délibération du bureau de bienfaisance a besoin, pour être exécutoire, d'être revêtue de votre approbation. Vous refuseriez d'approuver les décisions prises, en cette matière, qui vous paraîtraient abusives ou inopportunes.

L'allocation ayant un caractère alimentaire, il eût été de soi qu'elle est incessible et insaisissable ; le législateur a tenu à le dire expressément, afin de prévenir tout doute, et la Chambre des députés a écarté un amendement qui tendait à rendre l'allocation cessible et saisissable jusqu'à concurrence du quart pour créance de logement et d'aliments (séance du 9 juin 1903).

Soucieux d'éviter à l'assisté des déplacements onéreux et que son état eût souvent rendus impossibles, la loi porte que l'allocation sera payée au lieu de résidence de l'intéressé. Comme vous le verrez, le règlement d'administration publique du 14 avril 1906 (annexe II) y a pourvu en recourant au service postal. Des arrangements sont pris d'autre part afin que le titre suive le bénéficiaire si celui-ci vient à changer de résidence.

Le paragraphe que nous étudions envisage trois hypothèses :

1° L'assisté touche lui-même l'allocation ; c'est le cas le plus fréquent ; il n'exclut pas la possibilité de percevoir par les mains d'un mandataire, comme on l'admettait déjà sous le régime de l'assistance facultative ;

2° L'allocation est payée à une personne désignée par l'assisté et agréée par le maire ; ce mode, qui constitue une sorte de mandat permanent, est prévu pour le cas de placement familial, mais, bien entendu, en dehors du placement moyennant pension, car alors l'allocation mensuelle se trouve remplacée par le prix convenu entre l'administration et la personne qui se charge d'entretenir l'assisté.

L'agrément du maire a été exigé pour donner des garanties de moralité et de probité. Il s'agit du maire de la résidence du bénéficiaire. Le texte voté par la Chambre des députés le disait formellement. Si les mots « de sa résidence » ont disparu du texte définitif, c'est qu'un doute ne pouvait guère naître à ce sujet ;

3° Si l'allocation est convertie en secours en nature par une décision dûment approuvée du bureau de bienfaisance (ou d'assistance), ou si la commission administrative a jugé nécessaire que la mensualité soit fractionnée, c'est le receveur du bureau de bienfaisance (ou d'assistance) qui percevra le montant de l'allocation mensuelle ; il sera expliqué ultérieurement, quand les règlements ministériels prévus par le décret du 14 avril 1906 seront intervenus, de quelle façon les fonds ainsi encaissés devront être employés et comment il sera justifié de leur emploi.

Je vous signale une observation que contient, au sujet de la disposition dont nous nous occupons, le rapport de M. Bienvenu-Martin : l'allocation, disait-il, est individuelle ; en d'autres termes, si dans un ménage de vieillards et d'infirmes, le mari et la femme remplissent les conditions prescrites, ils devront être admis l'un et l'autre à l'assistance et recevoir chacun une allocation mensuelle, sauf au conseil municipal, lorsqu'il en fixera la quotité, à tenir compte des circonstances. La dernière réserve, en l'état définitif de la loi, ne peut s'entendre que des déductions prévues à l'article 20. Les deux époux étant supposés dénués de toutes ressources, le fait qu'ils constituent un ménage ne saurait à lui seul motiver une diminution des deux allocations mensuelles auxquelles ils ont droit.

ART. 22. — *Lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou lorsque l'hospice existant est insuffisant, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés choisis par le conseil municipal*

sur la liste dressée par le conseil général conformément à l'article suivant, soit enfin chez des particuliers.

Suivant la remarque du rapporteur de la commission de la Chambre des députés, « il va de soi que si la commune est pourvue d'un hospice, elle aura le droit d'y placer, dans la mesure où les circonstances le permettront, les assistés qui ont acquis chez elle le domicile de secours. Les hospices communaux sont par leur destination, et le plus souvent par suite des clauses particulières de leur acte de fondation, affectés aux indigents de la commune. Ces indigents ont un droit de priorité sur ceux qui appartiennent à d'autres communes. » On verra que l'article 31 oblige les hospices à les recueillir gratuitement, dans la mesure où les ressources de ces établissements le permettent; en cas d'insuffisance de leurs ressources, ils n'en doivent pas moins recevoir, autant qu'ils disposent de locaux et de lits, dans les conditions nécessaires d'hygiène, tous les autres indigents de la commune à l'égard desquels le conseil municipal en a ainsi décidé (art. 8); mais, pour ceux-ci, il devra être payé un prix de journée fixé ainsi qu'il est dit à l'article 23. De ce fait légal nouveau, le droit de prononcer les admissions échappe aux commissions administratives, du moins à l'égard des indigents dont l'entretien incombera au nouveau service.

Quand la commune sera dépourvue d'hospice, ou lorsque les ressources matérielles d'installation seront inférieures aux besoins, ce qui sera déterminé par le tableau dressé en exécution de la circulaire du 29 juillet 1905, les assistés ayant le domicile de secours communal désignés pour l'hospitalisation seront placés par la municipalité dans un hospice ou hôpital-hospice public ou dans un établissement privé compris sur la liste que le conseil général aura dressée conformément à l'article suivant.

C'est, dit le texte de l'article 22, le conseil municipal qui choisit. Au contraire de ce qu'a fait la loi du 15 juillet 1893, il n'y a pas ici de circonscriptions hospitalières groupant autour d'un établissement donné un certain nombre de communes qui doivent y envoyer leurs indigents. On a voulu laisser aux administrations municipales la latitude de placer leurs ressortissants dans l'hospice de leur choix, sauf la préférence attribuée par l'article 24 aux hospices publics sur les hospices privés. Il n'y avait pas les mêmes raisons que pour les malades à limiter la liberté des communes. Les transports sont plus faciles et l'urgence de l'admission est moindre, comme l'a expliqué fort bien M. Bienvenu-Martin devant la Chambre des députés.

Le choix pourra être dicté par des considérations d'économie, mais il devra l'être surtout par l'intérêt de l'assisté; on s'attachera à l'éloigner le moins possible de son domicile, de ses relations habituelles.

La Chambre des députés avait été saisie par M. Auffray d'un amendement portant que les familles pourraient toujours être entendues sur le choix des établissements où l'ayant droit serait hospitalisé, et qu'elles devraient l'être toutes les fois qu'elles contribueraient aux frais de l'hospi-

talisation. Cette idée avait d'ailleurs été exprimée dans le rapport de la commission. L'auteur de l'amendement l'a retiré, sur la déclaration du rapporteur que ce détail n'avait pas à trouver place dans la loi et qu'il suffirait de faire ressortir dans une circulaire l'intention ainsi exprimée (séance du 11 juin 1903); elle s'impose donc à l'attention des municipalités avec l'autorité due à la volonté de la Chambre des députés.

« Le choix de l'hospice », lit-on dans le rapport de M. Bienvenu-Martin, « n'aura jamais un caractère définitif; si un vieillard a dû, faute de place dans l'établissement le plus voisin, être envoyé dans un hospice éloigné, rien ne s'opposera à ce qu'il soit ultérieurement rapproché de sa résidence ou de sa famille. De même, si un individu a été placé dans l'hospice d'une commune où l'on croyait qu'il avait son domicile de secours, et qu'il soit ensuite reconnu avoir son domicile dans une autre commune, le maire de celle-ci aura la faculté de le changer d'établissement. »

Il va de soi qu'avant d'envoyer un assisté à l'hospice de son choix, l'administration municipale aura le devoir de s'assurer que l'hospice est disposé à recevoir le nouveau pensionnaire. Autrement, on exposerait le malheureux à des déplacements qui risqueraient d'être inutiles; on s'exposerait aussi à des dépenses de transport faites en pure perte. Le moyen le plus pratique d'éviter ces inconvénients serait que les maires recourussent à l'intermédiaire de la préfecture, où l'on devra toujours connaître les disponibilités des établissements compris sur la liste dressée par le conseil général, les seuls où, aux termes de la loi, puissent être placés les pensionnaires du nouveau service.

Les explications relatives à l'établissement de cette liste trouveront place dans les articles suivants, comme aussi celles que motive le placement chez des particuliers moyennant contrat.

Je n'ai sans doute pas besoin de noter que l'intervention du conseil municipal prévue par l'article 22 pour la désignation de l'hospice n'aurait aucune raison d'être quand il s'agira d'assistés dépourvus de domicile de secours communal. Sur une question de M. Lemire, il a été expliqué à la Chambre des députés (séance du 11 juin 1903) que le choix de l'hospice où serait placé un vieillard infirme ou incurable ayant le domicile de secours départemental appartiendrait au préfet comme acte d'exécution, sous la seule réserve que le choix porte sur un des établissements compris sur la liste dressée par le conseil général et, bien entendu, que la commission départementale ait décidé que le bénéficiaire serait hospitalisé.

Je me réserve de désigner les établissements où seront envoyés les vieillards infirmes ou incurables n'ayant pas de domicile communal ou départemental de secours.

Art. 23. — *Le conseil général désigne les hospices et les hôpitaux-hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile.* . . . .

Le nombre des lits à leur affecter dans ces établissements est fixé, chaque année, par le préfet, les commissions administratives entendues.

Le prix de journée est réglé par le préfet, sur la proposition des commissions administratives et après avis du conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Il est revisé tous les cinq ans.

Au cas où l'hospitalisé dispose de certaines ressources, le prix de journée est dû par la commune, le département ou l'État, qui réalisent à leur profit le montant des déductions prévues à l'article 20.

Les hospices et hôpitaux-hospices sont tenus de recevoir et d'entretenir les bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905 qui leur sont adressés en exécution de cette loi, du moment où le conseil général les a désignés à cet effet. Bien que le premier paragraphe ne le dise pas, comme le fait le second, les commissions administratives devront être entendues avant qu'il soit procédé au classement; elles peuvent avoir à opposer des raisons de fait, par exemple l'insuffisance des locaux, ou des raisons de droit, par exemple un acte de fondation qui réserverait l'établissement aux habitants de la commune ou bien à une catégorie déterminée d'infirmes ou d'incurables. Elles pourraient aussi exciper de ce que leur établissement ne serait pas un hospice ni un hôpital-hospice, mais un hôpital consacré exclusivement aux malades. Dans ces différents cas, il leur faudra, pour échapper à la règle générale, rapporter la preuve de leur prétention en produisant l'acte de fondation ou le règlement régulièrement approuvé sur lequel elles s'appuieraient. L'agrément des administrations hospitalières n'est point nécessaire pour classer les hospices et hôpitaux-hospices sur la liste que le conseil général est chargé de dresser, pas plus qu'il ne l'est pour déterminer les hôpitaux de rattachement en exécution de la loi du 15 juillet 1893.

Il vous appartiendra, Monsieur le Préfet, de faire des propositions au conseil général en vue du classement des hospices et hôpitaux-hospices. Vous vous souviendrez, en les formulant, que, si la loi a remis aux assemblées départementales le pouvoir de faire des désignations obligatoires pour les communes, c'est qu'elle a voulu écarter les établissements ou trop coûteux, ou insuffisants sous le rapport des conditions sanitaires. Je dois insister sur un autre point essentiel : on devra résolument éliminer tous les hospices ou hôpitaux-hospices qui recueillent les enfants, à moins que la disposition des locaux et le règlement intérieur n'assurent une séparation complète, absolue, entre le quartier des enfants et celui des vieillards, infirmes ou incurables. La promiscuité de ces deux catégories de pensionnaires, que l'inspection générale constate encore trop souvent au cours de ses tournées et que l'administration n'a cessé de condamner, présente des inconvénients trop graves, de toutes natures, pour que vous ne vous fassiez pas un devoir d'en restreindre au moins les effets, là où l'on n'aurait pu encore y mettre fin.

Si le conseil général désigne les établissements tenus de recevoir les

vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile, à vous seul appartient le droit de fixer le nombre de lits à leur affecter dans chacun de ces établissements. C'est une attribution délicate. Vous pouvez, si vous le jugez à propos, demander l'avis du conseil général; mais vous n'y êtes nullement obligé, et l'absence de cet avis n'entacherait point la validité de votre décision. Elle serait au contraire prise illégalement si vous n'appeliez pas préalablement les commissions administratives intéressées à émettre leur appréciation; la loi veut qu'elles soient « entendues ». Presque toujours un accord s'établira entre elles et le délégué (conseiller de préfecture, sous-préfet, inspecteur de l'assistance publique) que vous chargerez de dresser un état des lits disponibles. J'annexe à cette circulaire un modèle d'état (nº XII); en cas d'accord, il vous suffira de viser pour approbation l'état ainsi dressé. On y distinguera:

1º Les lits réservés, c'est-à-dire : A) ceux qui sont l'objet de fondations spéciales (par exemple, en faveur de telle commune voisine); B) ceux qui sont l'objet de conventions particulières (par exemple un contrat passé avec un bienfaiteur pour l'entretien d'un ancien domestique, d'un ancien ouvrier, ou avec une association pour l'entretien de ses membres; C) enfin, ceux que l'on réserve à des catégories déterminées (par exemple, enfants assistés, aliénés, là où il y a un quartier faisant fonctions d'asile public, etc.);

2º Les lits devant servir à l'application de la loi du 14 juillet 1905, lesquels se subdivisent ainsi :

A) Lits réservés aux habitants de la commune siège de l'établissement, lesquels jouissent d'un droit de préférence (voyez commentaire de l'art. 22); ces lits seront répartis en deux catégories : *a*) ceux où l'hospice recevra gratuitement, au moyen de ses ressources propres, c'est-à-dire des revenus de sa dotation, les vieillards, les infirmes, les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune (art. 31); *b*) ceux qu'occuperont des pensionnaires ayant ce même domicile dont, faute de ressources suffisantes de l'établissement, l'entretien incombera à la commune;

B) Lits disponibles pour l'exécution de la loi du 14 juillet 1905 au regard des malheureux n'ayant pas le domicile de secours communal dans la localité siège de l'hospice ou de l'hôpital-hospice. Ce sera en réalité l'excédent du nombre total des lits d'hospice sur l'ensemble des autres catégories précédemment envisagées.

Il faut s'entendre sur le sens du mot *lit;* trois conditions sont en général nécessaires pour qu'un lit soit propre à l'hospitalisation : des locaux suffisants pour l'installer, un matériel convenable, des ressources suffisantes pour l'entretien de l'occupant. Les commissions administratives ne sauraient invoquer dans la circonstance le défaut de la troisième condition, puisque les ressources seront obligatoirement fournies par la collectivité du domicile de secours. Les objections tirées de l'absence de la première ou de la deuxième condition réclameront un examen attentif, car il faut assurer aux hospitalisés le cube d'air et la superficie nécessaires, comme l'a fait ressortir la circulaire du 15 décembre 1899 (p. 62); il faut leur procurer

aussi un mobilier salubre (*ibidem*). Le cas échéant, on recourrait, pour lever des objections de cette nature, aux dispositions de l'article 32 de la loi, mais on devrait s'en tenir au nombre de lits hygiéniquement installés, sauf à relever ce nombre ultérieurement quand il aurait été procédé aux constructions et appropriations reconnues nécessaires.

Il sera facile de tenir au courant l'état des disponibilités d'une manière exacte et conforme à la réalité, puisque la loi vous prescrit de fixer chaque année le nombre de lits à affecter dans le courant de cette année au nouveau service.

Le paragraphe 2 de l'article 23 vous donne le pouvoir de fixer vous-même ce nombre, au cas où l'accord ne s'établirait pas entre votre délégué et la commission administrative; mais celle-ci, comme le prévoient les articles 35 et 36, pourrait alors attaquer votre décision devant le conseil de préfecture et, en appel, devant le Conseil d'État.

La fixation du prix de journée est l'objet du paragraphe 3. C'est le préfet qui règle ce prix de journée, comme pour l'assistance médicale, pour les aliénés déposés provisoirement dans les hospices et pour les enfants assistés; ainsi qu'il a été expliqué par le rapporteur devant la Chambre des députés (séance du 11 juin 1903), pour repousser un amendement tendant à donner ce droit au conseil général, vous êtes institué arbitre entre les intérêts de l'hospice et ceux des collectivités appelées à supporter la dépense. Vous ne perdrez jamais de vue les exigences naturelles de ce rôle d'arbitre et, vous inspirant de la seule équité, vous ne laisserez point sacrifier les intérêts des hospices au risque de les réduire à l'impossibilité d'entretenir convenablement leurs pensionnaires, pas plus que vous n'accepterez de prix excessifs dont la charge pèserait indûment sur les contribuables. Vous aurez à provoquer les propositions des commissions administratives assez à temps pour que le conseil général, dont vous devez obligatoirement prendre l'avis, puisse émettre cet avis à la session d'août. Votre décision serait illégale si elle n'était précédée de l'avis de l'assemblée départementale; mais cet avis ne vous lie pas, puisque la loi vous attribue le droit de statuer, comme l'a fait l'article 24 de la loi du 15 juillet 1893 pour les prix de journée des hôpitaux, en ce qui regarde les malades du service de l'assistance médicale gratuite.

Vous fixerez le prix pour chaque hospice ou hôpital-hospice, séparément, d'après la situation de chacun d'eux. Ceci est une conséquence nécessaire de la règle empruntée aussi à la loi de 1893 que vous ne pouvez imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. C'est là d'ailleurs un minimum établi par la loi en vue de sauvegarder les intérêts hospitaliers; fixer toujours systématiquement le prix de journée à ce minimum ne serait ni juste ni conforme à l'esprit de la loi, suivant la juste remarque de la circulaire du 18 mai 1894 concernant l'assistance médicale gratuite.

La moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années devra être établie conformément aux règles tracées par le question-

naire que mon administration vous a adressé en 1888 pour les hôpitaux et hospices (questions nos 279 et 297). Je rappelle que, pour déterminer le prix de journée, il y a lieu de fixer d'abord la part que prennent dans les dépenses celles affectées à la gestion des biens, aux services annexes, aux secours à domicile, aux grosses réparations et travaux d'amélioration, conformément au tableau ci-après :

ANNÉES	DÉPENSES AFFÉRENTES				TOTAL
	à la gestion des biens	aux services annexes	aux secours à domicile	aux grosses réparations et travaux d'amélioration	
1	2	3	4	5	6
19					
19					
19					
19					
19					
TOTAL de 19 à 19 .					

Le prix de revient de la journée sera ensuite obtenu en retranchant du total des dépenses ordinaires effectuées au cours des cinq années envisagées, le nombre porté au total de la sixième colonne de ce tableau, et en divisant le reste par le nombre de journées d'hospitalisés fournies pendant la même période.

Serait susceptible d'être annulée une fixation de prix qui ne tiendrait pas compte de tous les éléments de dépense qui doivent servir à calculer le prix de revient et notamment des frais généraux du personnel administratif ou médical et du personnel affecté à la garde des hospitalisés, non plus que des dépenses d'entretien de l'hôpital et du mobilier (arrêt du Conseil d'État du 28 juin 1901, *Revue des Etablissements de bienfaisance*, 1902, p. 6).

Serait-il possible d'établir des prix différents suivant qu'il s'agira de vieillards simplement affaiblis par l'âge ou d'infirmes et d'incurables dont l'état réclame des soins spéciaux? Une question analogue s'est posée à propos de l'assistance médicale gratuite, où l'on a dans certains départements voulu fixer un tarif différemment calculé pour les cas exigeant une opération. Le Conseil d'État, par arrêt du 17 mai 1895, a décidé que ce procédé n'était pas admissible ; à la vérité, dans l'espèce, il aboutissait à fixer le taux à un prix inférieur à la moyenne des cinq dernières années

(*Revue des Établissements de bienfaisance*, 1895, p. 211). Dans une autre affaire, le Conseil d'État a nettement affirmé qu'il doit être fixé un prix de journée unique pour toutes les catégories de malades soignés dans l'hôpital (Arrêt du 28 juin 1901, *Revue des Établissements de bienfaisance*, 1902, p. 6). Je fais remarquer toutefois que, là, la différence avait été établie entre les communes de premier rattachement et celles de second rattachement.

Quand on sera en présence d'un simple hospice, le calcul sera relativement facile. Pour les hôpitaux-hospices, une difficulté se présentera assez fréquemment, provenant de ce que la comptabilité ne permet pas de ventiler les dépenses occasionnées par les malades et celles que cause l'entretien des vieillards, infirmes et incurables. Il est d'expérience que le prix de journée revient sensiblement plus cher pour la première catégorie que pour la seconde, surtout à cause des pansements coûteux nécessaires aux blessés et aux opérés et aussi du personnel plus nombreux qu'il faut attacher à leur service. Je doute cependant qu'il vous soit loisible, là où vous ne pourriez justifier votre décision sur les données de la comptabilité, de réduire par voie d'évaluation arbitraire le prix de journée des vieillards, infirmes et incurables au-dessous de la moyenne du prix de revient commun à l'ensemble des hospitalisés entretenus par l'établissement. Ce sera une raison de plus pour chercher à obtenir des hôpitaux-hospices importants une discrimination entre le coût des malades et celui des autres pensionnaires. Quant aux autres, il est à considérer qu'une sorte d'équilibre se produira. Si le prix moyen calculé sur l'ensemble se trouve un peu trop élevé pour les vieillards, infirmes ou incurables, d'autre part il serait trop faible pour les malades.

Si une commission administrative croit devoir contester la fixation que vous aurez déterminée, un recours lui est ouvert devant le conseil de préfecture et, en appel, devant le Conseil d'État (art. 35 et 36).

Lorsque le prix de journée aura été établi, il est à désirer qu'il ait quelque fixité. A la différence de la loi du 15 juillet 1893, qui ne parle pas expressément d'un délai de revision, celle de 1905 précise que la revision ne devra avoir lieu que tous les cinq ans. C'est le délai imparti par la loi du 7 juillet 1877 et par le décret du 1er août 1879 pour la revision du prix de journée dans les hôpitaux en ce qui concerne le traitement des malades militaires. Il n'est pas prévu de renouvellement par tacite réconduction; mais, à défaut de revision, on devrait recourir à la règle générale.

Les règles ci-dessus rappelées pour la détermination du prix de journée vous amèneront à exercer un contrôle encore plus précis et une surveillance plus minutieuse sur les budgets des hospices. Vous trouverez dans l'application de la loi du 14 juillet un nouveau motif de relever et de réformer les abus possibles de la comptabilité hospitalière : vous aurez soin de réduire et de maintenir dans de justes limites les dépenses du personnel; celles-ci sont parfois exagérées, et cette exagération fait monter à un chiffre trop élevé le prix de revient de la journée de traitement. Vous veil-

lerez aussi à ce que le service de l'économat soit partout organisé et régulièrement tenu suivant les prescriptions du règlement du 9 septembre 1899 et de la circulaire du 15 du même mois, vous souvenant que la comptabilité-matières est trop souvent l'objet de justes critiques de l'inspection générale. Des négligences de ce côté causent une déperdition de ressources qui désormais aurait pour effet de surcharger abusivement les contribuables.

Quand les prix de journée seront fixés dans votre département, vous m'en adresserez l'état en accompagnant cet envoi des avis du conseil général et, s'il y a lieu, de vos observations.

Quelle que soit la situation personnelle de l'hospitalisé, l'hospice qui l'a reçu dans les conditions fixées par la loi a droit au prix de journée intégral; ce prix lui est dû, sans aucune déduction par la collectivité à laquelle l'assistance est imposée, par la commune si le pensionnaire a le domicile de secours communal, par le département s'il a le domicile de secours départemental, par l'État s'il n'a pas de domicile de secours. De toute façon, comme cela se pratique en matière d'assistance médicale, l'hospice créancier s'adressera à la préfecture du département sur le territoire duquel il est situé, sauf au service départemental à exercer tel recours que de droit vis-à-vis des collectivités du domicile de secours ou vis-à-vis des personnes ou sociétés désignées par l'article 5.

L'assisté a-t-il des ressources personnelles qui comporteraient des déductions variables suivant la nature de ces ressources s'il s'agissait d'allocations mensuelles; ces ressources entreront en compte pour décharger d'autant les collectivités débitrices de l'assistance; mais la circonstance restera indifférente pour l'établissement hospitalier qui, je le répète, devra être intégralement payé par le service départemental.

Je suppose que la pension annuelle d'un hospitalisé bénéficiaire de la loi monte à 400 fr., que par l'effet d'une des opérations décrites sous l'article 20, une somme de 80 fr. provenant d'une pension de retraite doive être placée hors du calcul de l'assistance et qu'une somme de 100 fr. provenant de la même source doive au contraire être déduite de l'allocation, le service départemental n'en aura pas moins à payer les 400 fr. à l'hospice; mais la collectivité débitrice de l'assistance, la commune du domicile de secours, n'aura à payer que 300 fr. (400 — 100), car les 100 fr. à déduire devront lui profiter. Ajoutons pourtant qu'elle ne lui profiterait exclusivement que dans le cas exceptionnel où elle ne recevrait pas de subvention. Si elle en reçoit, la somme déduite doit profiter au département et à l'État dans la mesure de leur concours. Autrement, on arriverait à ce résultat d'une injustice évidente que la commune recevrait une subvention ne correspondant pas à sa dépense réelle et pouvant parfois la dépasser. Restant dans la précédente hypothèse, et admettant que la commune a droit à subvention pour le tout par application de l'article 27 et du barème A; que cette commune, d'après le même barème, a droit à une subvention de 90 %, enfin que le département a droit, d'après le barème B, à une sub-

vention de l'État de 95 °/o (1), nous appliquerons les mêmes proportions à la somme déduite (100 fr.), en sorte que la part de dépense de la commune sera de 30 fr. ([400 — 100] $\times \frac{10}{100}$); et la subvention de l'État de 266 fr. 50 ([400 — 100] $\times \frac{90}{100} \times \frac{95}{100}$). Le département encaissant, outre les 100 fr. qui proviennent des ressources personnelles de l'assisté, 30 fr. de la commune et 266 fr. 50 de l'État, sa dépense effective ressortira définitivement à 13 fr. 50.

C'est au service départemental qu'il appartiendra de prendre les mesures nécessaires pour assurer la rentrée des ressources qui devront être ainsi déduites de la charge afférente à la commune, au département et à l'État; le département encaissera en réalité la totalité de la somme déduite (100 fr. dans l'hypothèse), puisqu'elle représentera une avance faite par lui pour le compte de la commune et de l'État dans son payement à l'hospice.

La somme placée en dehors du calcul de l'assistance (80 fr. dans l'hypothèse) doit être laissée à la disposition de l'hospitalisé, sauf application du règlement intérieur de l'établissement; elle peut soit lui être distribuée par fractions, soit servir à améliorer son ordinaire; mais, sous aucun prétexte, elle ne saurait profiter à l'hospice. On irait diamétralement à l'encontre des volontés du législateur si cette somme n'avait point pour effet de rendre le sort de son propriétaire meilleur que celui des hospitalisés à la situation desquels l'article 20 n'attribue pas un traitement de faveur.

Si l'hospitalisé se livre dans l'établissement à quelque travail proportionné à ses forces, ce qui est désirable, le tiers du produit de ce travail doit lui être réservé, suivant la règle ordinaire posée par la loi du 16 messidor an VII et rappelée dans la circulaire du 15 décembre 1899 sous l'article 47 du règlement modèle du service intérieur. Les deux autres tiers profiteront à l'établissement comme légère compensation des charges qui lui sont imposées. Il faudra seulement veiller avec beaucoup de soin à ce qu'aucune administration hospitalière n'en abuse et que les travaux soient appropriés à l'âge et aux capacités de l'hospitalisé constatées par le médecin, enfin qu'en cas d'organisation d'atelier, la durée du travail soit restreinte à un temps strictement limité. D'ailleurs, à cet égard, je ne puis mieux faire que de me référer aux explications de la circulaire précitée du 15 décembre 1899, sous l'article 45.

Art. 24. — *Le conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables, et il approuve les traités passés pour leur entretien.*

L'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique.

Le conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères.

---

1. Je laisse de côté, pour ne point compliquer, l'application du barème C; mais il y aurait aussi à en tenir compte, le cas échéant.

Loin de méconnaître les effets bienfaisants de la charité privée, le législateur a voulu en quelque sorte l'associer à son œuvre. Assurément, en cas d'hospitalisation, le placement dans un établissement public a sa préférence; mais lorsque les hospices et hôpitaux-hospices du département ne suffisent pas aux besoins, les vieillards, les infirmes et les incurables peuvent être confiés à des asiles privés, soit par le conseil municipal s'il s'agit d'assistés ayant le domicile de secours communal, soit par le préfet s'il s'agit d'assistés ayant le domicile de secours départemental. Avant de traiter avec une de ces maisons pour l'entretien d'un bénéficiaire de la loi, la municipalité devra toutefois s'assurer qu'on est bien dans le cas d'insuffisance prévu par l'article 24; elle aura pour cela à s'adresser préalablement à votre administration, celle-ci étant seule à même de connaître les disponibilités des établissements publics.

D'ailleurs, le traité devra être soumis à votre visa, afin que vous puissiez vérifier, d'une part, si l'établissement privé est compris parmi ceux qu'a désignés le conseil général, d'autre part, si ce traité est conforme aux conditions essentielles déterminées par l'assemblée départementale.

Ces deux points appellent quelques explications.

Le conseil général, comme le dit l'article 24, désigne les établissements privés qui suppléeront à l'insuffisance des établissements publics. Nous avons déjà vu sous l'article 22 que le choix du conseil municipal est restreint aux établissements compris sur la liste dressée par le conseil général. La préoccupation qui a fait poser cette limite pour les hospices publics s'impose *a fortiori* pour les asiles privés, moins connus, affranchis des règles de la comptabilité publique, dont l'administration n'appartient pas à des représentants du conseil municipal ou du préfet, qui ne sont pas pourvus d'un règlement de service intérieur approuvé par l'autorité préfectorale, dont les travaux ne sont pas subordonnés à l'approbation de cette autorité. Qu'il s'agisse de l'hygiène, de la tenue, de la séparation des vieillards infirmes et incurables d'avec les enfants, du régime alimentaire, de la discipline, les établissements privés auront à justifier de leur valeur pour être admis sur la liste du conseil général et vous tiendrez fermement à ce que soit écarté tout asile pour lequel cette justification ne vous paraîtrait pas suffisante. En pareille matière, l'esprit d'économie ne saurait prévaloir sur le souci de la santé et du bien-être des assistés. L'obligation de pourvoir à leur entretien a pour conséquence l'obligation d'y pourvoir convenablement.

Bien entendu, à la différence des établissements publics, les établissements privés ne sont nullement tenus d'admettre les bénéficiaires de la loi tant qu'ils n'ont pas traité avec l'administration. Ceux donc qui le préféreront sont libres de rester à l'écart. Ceux qui accepteront de concourir au fonctionnement du nouveau service vous saisiront de propositions que vous instruirez avant de les porter devant le conseil général. Il serait bon que ces propositions vous parvinssent au moins un mois avant la prochaine session d'août pour vous donner le temps de procéder à l'instruction. La

liste pourrait trouver place dans le règlement d'organisation départementale comme il est prévu au modèle sous l'article 15 (voir annexe IV).

A la demande d'admission sur la liste sera joint un projet de traité général pour l'entretien des hospitalisés du service, traité que l'article 24 subordonne à l'approbation de l'assemblée départementale et en référence duquel seront conclus les traités particuliers entre les municipalités et le directeur de l'établissement. Afin de vous servir de guide et de donner une base de discussion aux conseils généraux, toute latitude étant d'ailleurs réservée pour ce qui ne serait pas en opposition avec la loi, je joins (annexe V) un projet de traité. Il a été élaboré par le comité des inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'intérieur, puis arrêté par les deuxième et troisième sections réunies du conseil supérieur de l'assistance publique. Je crois superflu de commenter les dispositions qu'il contient; elles s'expliquent d'elles-mêmes. Mais j'attire votre attention sur trois choses :

1° Vous devrez vous assurer que le directeur de l'établissement a capacité pour traiter et que, s'il agit au nom d'une association, les pouvoirs dont il est muni sont en règle;

2° Le prix de journée peut varier d'une maison à l'autre; il ne conviendrait pas qu'il fût supérieur à ceux qui sont fixés pour des hospices publics d'importance analogue;

3° Il est indispensable de stipuler des clauses destinées à permettre l'inspection de l'établissement et des hospitalisés qui lui seront confiés, au point de vue de l'exécution du traité; cette inspection doit être facilitée à mes représentants directs comme aux vôtres.

Le deuxième paragraphe du même article dispose en effet en termes généraux : « *L'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique* », ce qui comprend évidemment l'inspection générale des services administratifs. Au demeurant, la participation de l'État dans la dépense est assez large pour que ses agents aient le devoir et le droit de vérifier partout la marche du nouveau service public.

L'expression soulignée ci-dessus a été substituée par le Sénat à cette autre que contenait le texte provisoirement adopté à la Chambre : « *Ces établissements sont soumis à la surveillance de l'autorité publique.* » On a estimé que ces termes dépassaient les intentions. Il ne s'agit pas d'une surveillance générale portant sur l'ensemble de l'établissement, sur son administration, sur tous les actes de sa gestion. Ce qu'il faut, c'est pouvoir s'assurer que les conditions du contrat sont exactement remplies. L'idée ressortait de la discussion qui eut lieu à la Chambre des députés dans la séance du 11 juin 1903; elle s'est plus nettement dégagée devant le Sénat par l'adoption d'un amendement de M. Demarçay (séance du 7 juillet 1905). Lors de leurs visites de contrôle, vos représentants devront s'en inspirer.

Les traités particuliers passés par la municipalité pour le placement de

tel ou tel assisté n'auront pas à être approuvés par le conseil général. M. Lemire avait proposé un amendement tendant à ce que les mots : « Le conseil général approuve les traités passés pour l'entretien des vieillards..... » fussent remplacés par ceux-ci : « Le conseil général fixe les conditions générales des traités à passer pour leur entretien. » Repoussant cet amendement comme inutile, le rapporteur de la commission de la Chambre des députés s'expliqua en ces termes : « Il s'agit tout simplement de donner au conseil général qualité pour délibérer sur les traités à passer pour l'entretien des vieillards dans les établissements privés ; une fois que ces traités auront été arrêtés, ce sont les communes qui, dans chaque cas particulier, auront à s'entendre avec l'établissement, en se conformant, bien entendu, aux clauses approuvées par le conseil général..... Il ne s'agit pas de soumettre les traités passés par les communes à l'approbation du conseil général. En d'autres termes, la situation sera celle-ci : s'il y a des établissements privés qui s'offrent à recevoir les vieillards, le conseil général traitera avec les directeurs de ces établissements et, une fois que ces traités auront été passés, les communes, sachant à quel établissement elles peuvent s'adresser, enverront leurs vieillards dans ces établissements en se conformant aux clauses fixées par les conseils généraux. » « Maintenant, monsieur le Rapporteur, dit alors M. Lemire, j'ai bien compris vos explications ; je retire mon amendement. » (Séance du 11 juin 1903.)

L'article 19 prévoit que les vieillards, infirmes et incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental, qui ne sauraient être utilement assistés à domicile, peuvent être placés, s'ils y consentent, chez des particuliers. Ce mode d'assistance étant opposé au payement d'une allocation mensuelle, on doit en déduire qu'il vise la mise en pension de l'assisté chez un particulier qui, moyennant un prix convenu, se charge de son entretien. Ici encore, la loi fait intervenir le conseil général. Elle lui confie le soin de fixer les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères. Ces conditions générales trouveront naturellement place dans le règlement d'organisation départementale, ainsi qu'il est indiqué au projet ci-annexé sous l'article 16 (annexe IV).

Vous remarquerez une disposition prescrivant de faire établir médicalement la possibilité de placer, sans danger pour les membres de la famille, le nouvel hôte qu'il est question d'admettre à son foyer. Si le certificat révèle l'existence de certaines maladies contagieuses susceptibles d'être contractées par les personnes de l'entourage, il faut écarter ce mode d'assistance. D'abord, l'administration pourrait être recherchée comme responsable de la contagion ; puis il est inadmissible qu'un service public y expose les personnes qui vivent autour du logeur. Ce n'est pas seulement d'ailleurs les tares physiologiques qui doivent préoccuper, en pareil cas, l'administration ; elle aura le devoir de rechercher les antécédents moraux de l'assisté et si, d'après ces antécédents, on est amené à soupçonner chez lui des habitudes vicieuses susceptibles de compromettre la moralité de l'entourage immédiat, spécialement des enfants, là aussi s'imposera la né-

cessité de recourir à un autre mode d'assistance ou, tout au moins, suivant le cas, de choisir le logeur à bon escient.

Pour le prix de la pension, il appartiendra au conseil général d'apprécier si, suivant la catégorie dans laquelle se range l'assisté (vieillard, infirme ou incurable) et suivant la cherté plus ou moins grande de l'existence, on ne devrait pas établir des tarifs variés. Quoi qu'il en soit, je considère comme prudent, afin de prévenir certains abus, que le prix ne dépasse jamais celui qui serait fixé pour l'hospice public le plus voisin.

Contrairement à ce qui est dit pour les hospices, la loi n'attribue pas au conseil municipal le pouvoir de désigner la famille étrangère dans laquelle sera placé l'assisté ayant le domicile de secours communal. J'en conclus que le service étant départemental, et le placement pouvant s'effectuer en dehors de la commune de la résidence, le soin de passer le contrat vous incombe ainsi que cela existe pour les enfants assistés. Vous trouverez ci-joint (annexe VI) un projet de contrat qui vous est proposé à titre de simple indication. Il a été établi par les deuxième et troisième sections réunies du conseil supérieur de l'assistance publique. Vous l'adapterez aux circonstances et aux habitudes locales. Vous le mettrez surtout en conformité des conditions générales qu'aura arrêtées l'assemblée départementale.

Je n'ai pas besoin de vous faire remarquer que les traités conclus soit avec les établissements privés, soit avec les familles étrangères qui consentent à entretenir un assisté sont dispensés du timbre et enregistrés gratis (art. 38 de la loi du 14 juillet 1905).

Art. 25. — *Les vieillards, les infirmes et les incurables qui sont dépourvus de tout domicile de secours sont placés dans des établissements publics ou privés désignés par le ministre de l'intérieur, à moins que le préfet ou la commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assistance à domicile; ils reçoivent, dans ce cas, une allocation fixée dans les limites indiquées à l'article 20.*

Pour les vieillards, infirmes et incurables dépourvus de domicile de secours communal et de domicile de secours départemental, l'article 25 renverse le principe posé par l'article 19 que l'assistance à domicile est la règle et le placement dans un hospice l'exception. Ici, c'est l'hospitalisation qui sera la règle; on n'y dérogera que dans les cas où, à raison de motifs particuliers : 1° vous croiriez devoir admettre le bénéficiaire à l'assistance à domicile; 2° à votre défaut, la commission centrale d'assistance prendrait une décision en ce sens.

La loi vous attribuant le droit de statuer en cette matière, mais évidemment sous le contrôle du ministère de l'intérieur, vous ne manquerez pas de me communiquer les arrêtés que vous viendrez à prendre pour admettre à l'assistance à domicile les vieillards, infirmes et incurables de cette

classe, en spécifiant pour chacun des cas les raisons qui vous auraient déterminé.

Vous vous inspirerez des considérations énoncées comme suit dans le rapport de la commission de la Chambre des députés :

« Si l'on appliquait aux vieillards et aux infirmes de cette catégorie la règle générale que l'assistance à domicile doit être préférée à l'hospitalisation, il serait à craindre que les demandes d'admission devinssent extrêmement nombreuses ; beaucoup de vieillards et d'infirmes n'hésiteront pas à s'adresser à l'État s'ils ont la certitude d'en recevoir une pension, et ils rencontreront souvent l'appui complaisant des conseils municipaux qui, dans le désir d'éviter des dépenses à la commune, prétendront que les intéressés n'ont pas de domicile de secours. Si ceux-ci savent qu'au lieu d'être assistés à domicile, ils seront envoyés dans un hospice, ils ne solliciteront l'assistance que s'ils ne peuvent absolument s'en passer. C'est en vue de protéger l'État contre des demandes abusives ou des collusions possibles que l'on a inscrit dans l'article 23 (devenu l'article 25) une règle inverse à celle qui est posée dans l'article 17 (devenu l'article 19). »

J'ajoute ces autres raisons : il y a un intérêt moral à ce que l'efficacité du secours accordé à domicile soit toujours contrôlée ; or, le contrôle exercé par l'intermédiaire des autorités locales ne sera sérieux qu'autant qu'il s'appliquera à des allocations payées au moins en partie sur les budgets locaux. Enfin, la pratique de la loi sur l'assistance médicale gratuite démontre que la plupart des individus sans domicile de secours sont des nomades. Dans ces conditions, il n'y aura aucune dureté à leur assigner comme demeure un établissement hospitalier quelconque, puisqu'on risquera beaucoup moins de briser les liens d'affection.

Lorsqu'on vous transmettra une requête d'admission à l'assistance formée par un vieillard, un infirme ou un incurable dépourvu de domicile de secours, vous proposerez en même temps l'établissement public ou, en cas d'insuffisance des établissements publics, et dans ce cas seulement, l'établissement privé où vous proposeriez de le placer. S'il s'agit d'un établissement privé, vous joindrez la copie du traité passé par vous avec cet établissement comme il a été dit sous l'article 22.

D'autre part, afin de faciliter mon appréciation, je désire que vous m'adressiez un état des hospices publics de votre département compris sur la liste du conseil général (art. 22) avec indication en regard du prix de journée que vous aurez fixé en exécution de l'article 23.

Dans vos propositions, vous tiendrez compte des distances, à prix sensiblement égal de la pension, de manière non seulement à éviter les frais de transport, mais aussi à épargner des fatigues à l'assisté et surtout à ne pas trop l'éloigner des quelques relations que parfois il pourra posséder.

Quand vous proposerez d'assister à domicile le vieillard, l'infirme, l'incurable dépourvu de domicile de secours, vous spécifierez d'une façon précise le motif d'une dérogation à la règle générale. Le meilleur serait l'entretien dans sa propre famille s'il s'agit d'un assisté qui, n'ayant pas les cinq ans de résidence requis par l'article 3, se trouvera néanmoins

entouré des siens disposés à le soigner. Hospitaliser dans de semblables conditions serait le plus souvent contraire à l'esprit de la loi.

L'assistance à domicile procurée aux frais de l'État se traduira par l'allocation mensuelle telle qu'elle est fixée par l'article 20, et calculée de la même manière, c'est-à-dire avec les déductions prévues par ledit article. La décision est réservée au ministre ; mais vous en fournirez les éléments et, par conséquent, vous proposerez, en prenant comme base le taux déterminé par le conseil municipal du lieu de la résidence, le chiffre de l'allocation qui vous paraîtra devoir revenir au bénéficiaire. Sur le mode de calcul, je ne puis que me référer aux explications données sous l'article 20. Comme justifications, vous produirez pour chaque dossier individuel, outre la demande et le rapport dans lequel sont exposés les motifs de la préférence donnée à l'assistance à domicile :

1° Un extrait de la délibération ou de la décision fixant le taux théorique de l'allocation mensuelle ;

2° Un état certifié par vous des ressources propres du requérant, en distinguant, avec indication de leur nature et de leur origine, celles qui proviennent de l'épargne et, avec les mêmes indications, celles qui, fixes et permanentes, proviendraient de la bienfaisance privée ;

3° S'il y a lieu, un certificat signé de vous constatant que l'ayant droit a élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans ; à ce certificat seront annexées les pièces au vu desquelles vous l'aurez établi.

Art. 26. — *Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables et les frais de transport des assistés sont supportés, s'il y a lieu, par la commune, par le département ou par l'État, suivant que ceux-ci ont le domicile de secours communal ou départemental, ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours.*

Si les assistés n'ont pas leur domicile de secours dans la commune où ils résident, celle-ci fait l'avance de ces frais, sauf remboursement par la commune ou le département à qui incombe l'assistance, ou par l'Etat.

Cet article s'occupe des dépenses accessoires occasionnées soit par l'intervention du médecin, soit par les transports auxquels peut donner lieu le fonctionnement du service ; ces dépenses ont le sort de la dépense principale de l'assistance : elles sont supportées par les collectivités débitrices de cette assistance. Des termes employés : « *par la commune, par le département ou par l'État, suivant que ceux-ci* (*les assistés*) *ont le domicile de secours communal, départemental, ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours* », on ne saurait induire que, s'agissant d'un assisté ayant le domicile de secours communal, la commune supportera toute la dépense, ou que le département supportera intégralement cette dépense si l'assisté a le domicile de secours départemental. Commune et département pourront réclamer, du chef de cette dépense, les subventions prévues par les articles 27 et 28 de la loi, dans les conditions et les limites indiquées dans ces

articles. Suivant le premier, la subvention est acquise aux communes pour les dépenses *mises à leur charge par la présente loi*. Le second déclare obligatoires pour le département les dépenses mises à leur charge par l'article 26, et dit qu'en cas d'insuffisance....., il est pourvu à ces dépenses à l'aide : 1°..... ; 2° d'une subvention de l'État. Cherchons à définir les dépenses que prévoit l'article 26.

Frais médicaux. — La loi dit : « *Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables.* » Elle ne parle pas des vieillards ; c'est peut-être que dans le projet primitif il était présumé que le septuagénaire se trouvait, du fait seul de son âge, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence. On a vu sous l'article 1 que le Sénat n'a pas accepté cette présomption ; pour se réclamer de la loi du 14 juillet 1905, il faut que le vieillard, âgé de plus de soixante-dix, soit reconnu incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence. Si donc il n'apparaît pas suffisamment de la notoriété publique que la débilité sénile met tel ou tel malheureux dans l'incapacité de pourvoir à sa subsistance, il faudra parfois recourir à une expertise médicale. Dans ce cas, l'analogie de situation devra faire étendre aux vieillards ce que l'article 26 dit des infirmes et des incurables.

Les frais de visite auxquels donnera lieu la délivrance d'un certificat que le requérant aura spontanément réclamé à un médecin de son choix, pour appuyer sa demande d'assistance, incombent au requérant, non aux collectivités ; c'est l'affaire propre du requérant. Mais, si le bureau d'assistance, le conseil municipal, la commission cantonale, la commission départementale ou la commission centrale provoque la délivrance d'un certificat médical, nul doute que les frais de visite occasionnés par cette délivrance ne soient dus par les collectivités, alors même que la demande de l'assistance serait écartée, car c'est dans l'intérêt de ces collectivités que l'intervention du médecin se sera produite.

L'article 26 mentionne seulement les frais de visite ; c'est une expression générale qui doit aussi comprendre, suivant moi, les frais de consultation. Que le médecin se soit transporté chez l'indigent ou que celui-ci soit venu se faire examiner en son cabinet, il y a toujours eu visite et le praticien doit être rémunéré de sa peine.

Le choix comme expert du médecin de l'assistance médicale gratuite s'impose presque nécessairement quand il s'agit de déterminer si l'affection est ou non incurable. Il importe en effet, pour éviter des conflits d'appréciation, que le praticien chargé de constater le caractère de curabilité donnant lieu à l'assistance médicale, par application de la loi du 15 juillet 1893, appartienne au même service que celui qui est chargé de constater le caractère d'incurabilité auquel est attaché le droit à l'assistance créé par la loi de 1905.

Transports. — Les frais de transport dont il s'agit, a expliqué le rapport de la commission de la Chambre des députés, sont « ceux qui sont motivés soit par l'envoi d'un assisté dans un hospice public ou privé ou

dans une famille, soit par son retour dans la commune où il a son domicile, si celle-ci le réclame ».

Les explications que comporterait le second paragraphe de l'article 26 trouveront mieux leur place dans les instructions spéciales que je me propose de vous adresser au sujet de la comptabilité du service.

TITRE IV

VOIES ET MOYENS

ART. 27. — *Sont obligatoires pour les communes, dans les conditions des articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi.*

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide : 1° des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent ; 2° de la participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice ; 3° des recettes ordinaires ; 4° en cas d'insuffisance, d'une subvention du département, calculée conformément au tableau A ci-annexé, et d'une subvention directe et complémentaire de l'État, calculée conformément au tableau C ci-annexé, en ne tenant compte, pour le calcul des subventions, que de la portion de dépense couverte au moyen de ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois.

TABLEAU A

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les communes, dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

VALEUR DU CENTIME COMMUNAL rapporté à la population	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR par les communes au moyen des ressources provenant de l'impôt (art. 27, 4°)	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR par les départements au moyen de leurs propres ressources et des subventions de l'Etat conformément au tableau B
	°/o	°/o
Au-dessous de 0f06	10	90
De 0f061 à 0f08	15	85
De 0 081 à 0 10	20	80
De 0 101 à 0 12	25	75
De 0 121 à 0 14	30	70
De 0 141 à 0 16	40	60
De 0 161 à 0 18	50	50
De 0 181 à 0 20	60	40
Au-dessus de 0f20	70	30

TABLEAU C

Barème servant à déterminer la subvention directe et complémentaire de l'État aux communes dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

Lorsque, dans une commune, le nombre des assistés dépassera dix par mille habitants (10 °/oo), l'État allouera, pour cette dépense supplémentaire, à cette commune une subvention directe par assisté en surnombre, sans que la charge communale puisse descendre au-dessous de dix pour cent (10 °/o) de la dépense totale, soit :

Pour un assisté par mille au-dessus de 10 °/oo, 10 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour deux assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 11 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour trois assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 12 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour quatre assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 13 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour cinq assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 14 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour six assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 15 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour sept assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 16 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour huit assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 17 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour neuf assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 18 °/o de la dépense communale complémentaire.
Pour dix assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 19 °/o de la dépense communale complémentaire.
Au-dessus de dix assistés par mille au-dessus de 10 °/oo, 20 °/o de la dépense communale complémentaire.

L'article 27 affirme le caractère légalement obligatoire de la dépense pour les communes et, par référence aux articles 136 et 149 de la loi municipale du 5 avril 1884[1], arme l'autorité supérieure des droits d'inscription d'office et d'imposition d'office au cas où une commune méconnaîtrait

1. Loi du 5 avril 1884. ART. 136. — Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes : 1° . . . . .; 2° . . . . .; 20° les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi.

ART. 149. — Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du président de la République pour les communes dont le revenu est de 3 millions et

son devoir d'assistance ou négligerait de prendre les mesures nécessaires pour s'en acquitter. Les règles ordinaires concernant l'imposition d'office seraient suivies le cas échéant. La réponse faite à une question de M. Riou dans la séance du Sénat du 6 juillet 1905, lèverait tout doute à cet égard s'il en était besoin.

Le second paragraphe indique les ressources au moyen desquelles les communes feront face à la dépense.

Ce sont d'abord, comme il est naturel, les ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, que les dons ou legs grevés de cette condition aient été ou soient consentis aux communes mêmes, ou que, adressés aux pauvres, ils aient été recueillis par le maire agissant au nom des indigents. On doit y ajouter les revenus des biens acquis par les bureaux de bienfaisance, les hospices et hôpitaux-hospices du fait de fondations ou libéralités dont ces établissements se trouvent gratifiés, et dont l'objet est l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables. Ce point sera plus amplement étudié sous l'article 30.

Sont exceptées d'une manière générale les fondations et libéralités assorties de conditions qui s'opposeraient à l'emploi ainsi prévu, soit à raison de l'institution des distributeurs particuliers, soit parce que le bienfaiteur aurait indiqué des catégories spéciales de malheureux auxquelles les secours devraient être réservés. Mais il ne saurait suffire d'alléguer des conditions de ce genre ; vous devez en exiger la justification par la production du titre. En cas de contestation à cet égard, la solution me paraîtrait appartenir à l'autorité judiciaire ; car, si l'article 35 attribue au conseil de préfecture la connaissance des désaccords survenus au sujet de l'exécution des dispositions contenues à l'article 27, il ne semble pas que cette attribution énoncée en termes généraux puisse prévaloir contre le principe qu'aux tribunaux civils seuls il appartient d'interpréter les testaments et les actes de donation.

Vient ensuite la participation volontaire et éventuelle du bureau de bienfaisance ou de l'hospice.

---

au-dessus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le reveuu est inférieur.

Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y est pourvu par le conseil municipal, ou en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum.

Abstraction faite des fondations particulières à cet objet, certains hospices, usant de la faculté accordée par les lois des 7 août 1851 (art. 17) et 21 mai 1873 (art. 7), assistent à domicile des vieillards et des infirmes. Il est désirable qu'ils continuent à consacrer la même partie de leurs revenus à ce mode d'assistance. La somme que la commission administrative y affectera chaque année viendra en déduction de la charge communale.

Quant aux bureaux de bienfaisance, la Chambre des députés avait décidé qu'ils contribueraient obligatoirement à la dépense pour une part qui ne serait pas inférieure au quart de leurs ressources non grevées d'affectation spéciale. Le motif était tiré de ce que l'application de la loi devant exempter les bureaux de bienfaisance d'une de leurs plus lourdes charges, l'équité voulait qu'ils employassent au nouveau service la part de leurs ressources rendues ainsi disponibles, et on estimait cette part au moins au quart de leurs revenus libres. Il a paru au Sénat qu'il n'y avait pas lieu d'imposer une obligation déterminée, la situation différant de localité à localité. Sans nier la valeur du motif dont s'était inspirée l'autre Chambre, la commission sénatoriale a exposé par l'organe de son rapporteur, M. Strauss, que beaucoup de bureaux de bienfaisance insuffisamment dotés auront encore grand'peine à supporter les charges subsistantes, que par contre certains bureaux riches pourraient aisément contribuer pour plus d'un quart, qu'ainsi mieux valait laisser une certaine latitude et agir comme on l'avait fait pour l'assistance médicale gratuite.

La circulaire du 18 mai 1894 (p. 67 et suivantes) parlant des bureaux de bienfaisance s'exprimait ainsi :

« Lorsque les fondations ont précisé cette affectation, tout est simple. Mais la difficulté naît lorsque les fondations ont été faites en faveur de l'assistance à domicile en général, par conséquent en faveur de tous les modes d'assistance à domicile, y compris l'assistance médicale. C'est le cas de toutes les fondations faites sans conditions aux bureaux de bienfaisance. N'en appliquer aucune partie à l'assistance médicale serait restreindre et, par conséquent, méconnaître les intentions des donateurs. Or, ce serait n'en appliquer aucune part à l'assistance médicale que de laisser aux bureaux de bienfaisance, qui n'auront plus à secourir les malades à domicile, la disposition de la totalité des ressources qui leur ont été ainsi données.

« Quelle sera la part de ses ressources qu'en exécution de l'article 30 et par respect de la volonté des donateurs, le bureau de bienfaisance devra affecter à l'assistance à domicile ? Vous l'examinerez pour chaque cas, en vous entourant de tous les éléments d'information que vous pourrez réunir, et en vous efforçant de vous mettre d'accord avec la commission administrative du bureau de bienfaisance. Le règlement du budget annuel sera une occasion toute naturelle de fixer cette part et d'établir cet accord. L'affectation ainsi faite sera constatée au budget des bureaux de bienfaisance sous ce titre : « Assistance médicale à domicile ». Avant d'approuver le budget, vous vous assurerez que le bureau de bienfaisance a fait à ce mode d'assistance une part équitable. »

Ces recommandations trouvent ici leur application avec la seule substi-

tution des mots « assistance aux vieillards » à ceux « d'assistance médicale ». Quant à la proportion moyenne, puisque celle du quart admise à la Chambre a paru en définitive un peu forte, on pourrait dans les cas ordinaires l'estimer à un cinquième comme pour l'assistance médicale, cette évaluation moyenne étant susceptible de diminution ou d'augmentation suivant les circonstances de chaque espèce.

En troisième ligne, l'article 27 place les recettes ordinaires de la commune. J'avais espéré que le règlement d'administration publique prévu à l'article 21 de la loi définirait ce terme et en déterminerait la portée ; il n'en a pas été ainsi ; il faudra donc, par un autre moyen, apporter une précision sur ce point important, et c'est de quoi je vais incessamment conférer avec M. le ministre des finances.

Si les ressources précédentes ne suffisent pas, et seulement alors, intervient la solidarité nationale en vertu de laquelle les communes riches doivent venir en aide aux communes pauvres par la voie des subventions départementales, les départements riches à leur tour venant en aide aux départements pauvres par la voie des subventions de l'État. C'est le principe déjà appliqué pour l'assistance médicale gratuite et la protection de la santé publique, celui qui l'était aussi pour l'assistance facultative aux vieillards sous l'empire des lois de 1897 et de 1902, seulement les bases de calcul pour les subventions ne sont pas ici les mêmes. D'une façon générale, les communes se trouvent allégées, et, d'autre part, le plus ou moins de facilité qu'a chaque commune à supporter la charge ne s'apprécie plus d'après la valeur brute du centime communal, mais d'après le rapport existant entre cette valeur et la population, autrement dit d'après le centime démographique. Le Parlement a considéré que, s'agissant d'assistance, on ne devait point négliger le facteur population, puisque plus est grand le nombre des habitants, plus, suivant toute probabilité, la valeur du centime étant supposée égale, s'accroîtra le chiffre des personnes à assister.

Il a été nettement déclaré que par le mot « population » on entendait la « population municipale » (Sénat, séance du 16 juin 1905) ; c'est d'ailleurs la règle pour toutes les questions d'assistance.

Outre la subvention du département, le législateur a jugé qu'il convenait d'attribuer une subvention directe et complémentaire de l'État aux communes dont, à raison de circonstances climatériques, économiques ou sociales, les charges d'assistance dépasseraient la moyenne, en ce sens que le rapport des assistés au chiffre de la population y excéderait la proportion normale évaluée à 10 ‰ ou 1 %.

Vous remarquerez qu'il n'est point nécessaire que la population d'une commune atteigne 1 000 habitants pour que le barème C s'applique. Ce point a été élucidé à la Chambre des députés (séance du 13 juillet 1905) à propos d'une question de M. Bouhey-Allex. Ainsi une commune de 600 habitants compte 9 assistés, c'est-à-dire 3 en surnombre, il y aura 3 assistés pour lesquels l'État devra une subvention directe et complémentaire ; pour

calculer celle-ci d'après le tableau C, on considérera (c'est une simple règle de proportion à effectuer) que 3 assistés en surnombre pour 600 habitants équivalent à $\frac{3 \times 1000}{600}$, c'est-à-dire à 5 °/oo : la subvention complémentaire de l'État sera donc, d'après le tableau C, de 14 °/o de la dépense résultant pour la commune de ces trois assistés en surnombre.

Une autre question se pose. On peut se demander comment se calculera la subvention du barème C au cas où le total des hospitalisés et des secourus à domicile dépassera 10 °/oo de la population. La subvention directe et complémentaire de l'État sera-t-elle calculée d'après le taux de l'allocation aux assistés à domicile ou suivant le prix de journée des hospitalisés, ou encore d'après la moyenne de ces deux taux?

Il faut d'abord observer que ne sauraient entrer en compte pour le calcul de cette subvention les assistés hospitalisés par les hospices en exécution de l'article 31 qui oblige ces établissements à « les recevoir gratuitement autant que leurs ressources propres le permettent ». Ces hospitalisés doivent être déduits du nombre des assistés avant application du barème C.

Cela dit, et n'envisageant donc que le surplus des hospitalisés, si le total du nombre des assistés dépasse 10 par 1 000 habitants, j'estime que la subvention directe et complémentaire de l'État devra se calculer en faisant une proportion entre le chiffre des deux catégories (hospitalisés, d'une part, et assistés à domicile, d'autre part); c'est le seul procédé qui paraisse équitable. Je m'explique par un exemple. Étant donnée une commune de 100 000 habitants dont la proportion normale d'assistés serait de 1 000 vieillards, infirmes et incurables, si on en admet à l'assistance 1 900, dont 300 hospitalisés et 1 600 secourus à domicile, et si, sur les 300 hospitalisés, 200 sont entretenus par les hospices au moyen des ressources propres de ces établissements, on n'a à compter pour l'application du barème C que 1 700 (1 900—200); ainsi, il y a 7 assistés par 1 000 en surnombre, et l'État devra une subvention directe de 16 °/o de la dépense communale complémentaire. Cette dépense communale complémentaire sera celle qui correspondra aux chiffres ainsi fixés, savoir : pour l'hospitalisation $\frac{100 \times 700}{1700}$; et pour l'assistance à domicile : $\frac{1600 \times 700}{1700}$. Il est entendu que, soit pour les hospitalisés, soit pour les assistés à domicile, on calculera sur la moyenne de la dépense afférente à l'ensemble, soit de l'une, soit de l'autre catégorie respectivement.

En d'autres termes, on répartira 700 (nombre d'assistés à titre onéreux dépassant la proportion de 10 par 1 000 habitants) proportionnellement entre 1 600 (nombre de secourus à domicile) et 100 (nombre des hospitalisés à titre onéreux); on trouvera ainsi $\frac{1600 \times 700}{1700}$ ou 659, et $\frac{100 \times 700}{1700}$ ou 41.

La dépense communale complémentaire s'entendra donc de 659 secours à domicile et de 41 hospitalisations; soit a la valeur moyenne du secours à domicile, b, le prix moyen de l'hospitalisation, elle sera donc de $(659\ a + 41\ b)$ dont les 16 °/o seront alloués par l'État à la commune en vertu du barème C à titre de subvention directe.

Vous recevrez d'ailleurs ultérieurement des instructions détaillées sur l'application des dispositions qui précèdent quand sera intervenu le règlement ministériel prévu par le règlement d'administration publique du 14 avril 1906.

ART. 28. — *Sont obligatoires pour les départements, dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :*

1° Les dépenses d'assistance mises à leur charge par les articles 2 et 26 ;

2° Les subventions à allouer aux communes par application de l'article précédent ;

3° Les frais d'administration départementale du service.

En cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus ordinaires disponibles, il est pourvu à ces dépenses à l'aide :

1° D'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois ;

2° D'une subvention de l'État, calculée conformément au tableau B ci-annexé, sur la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt.

TABLEAU B

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les départements, dans les conditions prévues au 2° de l'article 28.

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL rapporté à la population (par 100 habitants)	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR par les départements au moyen de ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt (art. 28, 2°)	par l'État
	p. 100	p. 100
De 5 fr. et au-dessous	5	95
De 5 fr. 01 à 6 fr.	8	92
De 6 fr. 01 à 7 fr.	11	89
De 7 fr. 01 à 8 fr.	14	86
De 8 fr. 01 à 9 fr.	17	83
De 9 fr. 01 à 10 fr.	20	80
De 10 fr. 01 à 11 fr.	25	75
De 11 fr. 01 à 12 fr.	30	70
De 12 fr. 01 à 15 fr.	35	65
De 15 fr. 01 à 18 fr.	40	60
Au-dessus de 18 fr.	50	50

Comme pour l'article 27, les explications détaillées qu'appelle cette disposition viendront mieux à leur heure quand aura paru le règlement

ministériel sur la comptabilité de service. Je me bornerai pour le moment à quelques brèves observations.

Sont déclarées obligatoires, c'est-à-dire pouvant être inscrites d'office au budget départemental et susceptibles de motiver une imposition d'office dans les conditions que prévoit la loi du 10 août 1871 [1], les dépenses occasionnées par l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables; la loi les range en trois catégories.

1° Ce sont d'abord les dépenses mises à la charge du département par les articles 2 et 26, par conséquent les frais des secours à domicile ou de l'hospitalisation, puis les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux et les frais de transport des assistés, quand il s'agira, dans ces divers cas, de personnes ayant le domicile de secours départemental.

2° Viennent ensuite les subventions à allouer aux communes par application de l'article 27, et conformément au barème A.

3° Les frais d'administration départementale du service constituent aussi des dépenses obligatoires pour le département. Le texte primitivement adopté par la Chambre des députés portait : « Les dépenses d'imprimés et de personnel rendues nécessaires par l'exécution de la présente loi », et le rapport de M. Bienvenu-Martin s'exprimait à ce sujet ainsi qu'il suit :

« Parmi les dépenses que l'article 26 (devenu l'article 28) met à la charge du département figurent les dépenses d'imprimés et de personnel occasionnées par l'exécution de la loi; elles sont la conséquence de la concentration de service au département. Le personnel dont il est ici question est celui qui sera chargé du service dans les bureaux de la préfecture. »

Le Sénat a préféré l'expression plus précise de « frais d'administration départementale du service ». « La nouvelle rédaction », explique le rapport de la commission sénatoriale, « cadre mieux avec le texte de l'article suivant qui fixe la part de l'État dans les frais d'administration et elle évite d'ouvrir la porte à la prétention que pourraient manifester certaines

---

1. Loi du 10 août 1871. Art. 60. — Le budget ordinaire comprend les dépenses suivantes : 1°..... ; 6°.....

Art. 61. — Si un conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses énoncées aux nos 1, 2, 3 et 4 de l'article précédent, ou pour l'acquittement de dettes exigibles, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale, portant sur les quatre contributions directes et établie par un décret si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum.

Le décret est rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des Lois*.

Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget ordinaire, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par le décret qui règle le budget.

communes, de faire rétribuer par le département des fonctionnaires communaux plus ou moins utiles au contrôle du service. Chaque collectivité, commune, département ou État, doit supporter les dépenses afférentes à la part d'administration qu'elle a dans le service. »

Il en faut conclure que les frais d'administration provenant du service pour les communes, les hospices ou les bureaux de bienfaisance restent à leur charge et ne sauraient être supportés par le budget départemental.

Restreints à la sphère départementale, les frais d'administration, qu'il s'agisse d'imprimés ou de personnel, devront être réduits au strict nécessaire. Il serait inadmissible qu'on usât de la nouvelle disposition pour favoriser, fût-ce indirectement, d'autres services départementaux, et je me réserve, si l'expérience en révélait le besoin, de prendre des mesures pour éviter ou réprimer les abus de ce genre. Mais en ne parlant que du personnel chargé du service dans les bureaux de la préfecture, la commission de la Chambre des députés n'a pas entendu exclure les frais du contrôle sur place qu'il sera indispensable d'organiser là surtout où il y aura placement dans des hospices privés ou chez des particuliers. Je serai disposé pour ma part à comprendre ces frais dans ceux d'administration départementale du service, qu'ils se traduisent sous forme d'appointements, d'indemnités ou de frais de tournée ; seulement je désire que, après vous être concerté au point de vue budgétaire avec le conseil général, vous preniez un arrêté organisant le personnel du service et que vous le soumettiez à mon examen. La participation financière de l'État est trop considérable pour que mon administration demeure étrangère à cette organisation.

L'article 28 indique les ressources au moyen desquelles le département fera face aux dépenses obligatoires spécifiées plus haut. Ce seront en première ligne les ressources spéciales, là où il en existe, puis les revenus ordinaires disponibles. Si les fonds de ces provenances ne suffisent pas, comme on doit s'y attendre, il sera pourvu aux dépenses à l'aide d'impositions, c'est-à-dire de centimes additionnels imposés dans les conditions du droit commun, ou de taxes dont la perception serait ou viendrait à être autorisée par la loi.

Enfin les départements seront soulagés dans une très large mesure par l'État qui allouera une subvention variant, suivant la richesse du département, de 50 à 95 %, calculée sur la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt, c'est-à-dire sur la presque totalité, puisque seules les dépenses couvertes par les ressources spéciales n'entreront pas en compte.

Vous remarquerez qu'ici comme dans l'article précédent et pour des motifs analogues, l'évaluation de la richesse respective repose sur un rapport entre la valeur du centime et le chiffre de la population qui s'obtient en divisant le produit du centime départemental par la centième partie du nombre total des habitants.

ART. 29. — *Indépendamment des subventions à allouer, en vertu des articles précédents, l'État est chargé :*

1° Des frais de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'ayant aucun domicile de secours;

2° Des frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la présente loi.

Cette disposition concerne exclusivement l'État et ne comporte donc ici aucun commentaire. Ce n'est pas d'ailleurs encore le moment de déterminer les règles qui devront être suivies pour justifier des demandes de subventions formées auprès de l'État, soit par les départements (barème B), soit par les communes ayant des assistés en surnombre (barème C). Vous recevrez en temps voulu des instructions à ce sujet.

ART. 30. — *Les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux-hospices possédant, en vertu de fondations ou de libéralités, des biens dont le revenu a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi, conformément aux conditions de la donation, jusqu'à concurrence dudit revenu.*

Suivant la juste remarque de la commission de la Chambre des députés, l'obligation imposée aux bureaux de bienfaisance et aux hospices est une conséquence directe du principe qui fait peser sur les communes la dette de l'assistance.

« La loi », dit le rapport de M. Bienvenu-Martin, « aboutirait à des résultats iniques et contradictoires si en même temps qu'elle contraint les communes à assister les vieillards et les infirmes indigents, elle laissait aux bureaux de bienfaisance et aux hospices la libre disposition des ressources qui ne leur ont été données que sous la condition de les consacrer au soulagement des indigents de cette catégorie. Il est donc juste que les revenus qui ont reçu cette affectation passent aux mains de la commune qui va se trouver désormais chargée du service, et viennent ainsi diminuer d'autant les sacrifices qu'elle devra s'imposer pour subvenir aux frais qu'il occasionnera.

« La loi du 15 juillet 1893 renferme d'ailleurs une disposition analogue, sinon dans ses termes [1], au moins dans son but, à celui que nous proposons.

« En droit, cette dépossession des bureaux de bienfaisance et des hospices ne peut pas soulever d'objections sérieuses ; elle ne porte pas

---

1. Loi du 15 juillet 1893. ART. 30. — Les communes, les départements, les bureaux de bienfaisance et les établissements hospitaliers possédant, en vertu d'actes de fondations, des biens dont le revenu a été affecté par le fondateur à l'assistance médicale des indigents à domicile, sont tenus de contribuer aux dépenses du service de l'assistance médicale jusqu'à concurrence dudit revenu, sauf ce qui a été dit à l'article 25. (Réserve des droits résultant d'actes de fondations.)

atteinte aux volontés du testateur, puisque les revenus des biens qu'ils ont donnés continueront de recevoir l'affectation qu'ils ont prescrite ; elle substituera seulement un organisme à un autre pour en faire emploi. »

On a vu sous l'article 27 que « les ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables » figurent en première ligne dans les ressources à l'aide desquelles les communes pourvoient aux dépenses du nouveau service. L'article que nous analysons en fait application aux fondations que les établissements hospitaliers et les bureaux de bienfaisance (ou d'assistance) administrent en vue de l'assistance à domicile des personnes appelées à bénéficier de la loi de 1905. Vous n'avez pas perdu de vue que, sans excéder la limite de leurs attributions, les hospices peuvent avoir recueilli des libéralités ayant cette affectation (Lois du 7 août 1851, art. 17, et du 21 mai 1873, art. 7). Quant aux dons et legs dont les hospices ont été gratifiés pour leur mission normale d'hospitalisation, leur produit contribuera à l'exécution du nouveau service par le moyen de l'article 31. Mais il peut se faire qu'à une époque où ne s'était pas nettement dégagé le principe de la spécialité des établissements publics, certains bureaux de bienfaisance aient été autorisés à accepter des libéralités destinées à l'entretien de vieillards, d'infirmes ou d'incurables dans un hospice. Par identité de motifs, je considère que les revenus provenant de ces libéralités devraient être remis par le bureau de bienfaisance à la commune.

D'une manière générale, la dépossession édictée par l'article 30 porte, non sur les biens, mais sur les revenus seuls. Le texte l'implique ; le passage ci-dessus relaté du rapport de M. Bienvenu-Martin le déclare, et les explications qu'il a fournies devant la Chambre en réponse à M. Sibille lors de la discussion de l'article 27 le précisent très nettement (séance du 11 juin 1903).

D'autre part, c'est le revenu net des biens affectés qui devra être remis par les bureaux de bienfaisance ou les hospices aux communes (Rapport de M. Bienvenu-Martin).

La commune sera, au même titre que le bureau de bienfaisance ou l'hospice, strictement tenue de se conformer aux clauses particulières mises aux libéralités. Le respect dû aux actes de fondation conduit à une autre conséquence déjà énoncée dans l'article 27 : « à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent ». Cette conséquence, la commission de la Chambre des députés l'exposait en ces termes :

« Nous réservons naturellement les cas où la fondation porterait la condition expresse que la distribution serait effectuée par le bureau de bienfaisance lui-même ; cette clause continuera d'être exécutée. De même, le bureau de bienfaisance continuera de faire emploi des libéralités qui lui seraient faites à charge de faire telle ou telle distribution en nature, de fournir le logement ou le chauffage aux vieillards indigents, sauf au conseil municipal à tenir compte de ces prestations en nature quand il

fixera le taux de l'allocation mensuelle. En d'autres termes, les conditions spéciales mises aux libéralités devront être respectées. L'article 28 (aujourd'hui 30) ne le dit pas expressément, mais il n'en peut être autrement. »

J'ai reproduit textuellement ce passage pour montrer l'esprit du législateur au regard des fondations. Mais une réserve s'impose. Dans son état définitif, la loi ne permettrait pas de tenir compte des secours probables qu'un bureau de bienfaisance pourrait accorder, pour opérer une déduction sur le taux de l'allocation mensuelle au détriment d'un ayant droit. L'article 20 spécifie limitativement les déductions à effectuer. L'espoir d'un secours dont l'attribution dépend de la volonté d'un établissement public, volonté variable, ne constitue pas une ressource propre de l'assisté susceptible d'être déduite intégralement : ce n'est même pas « une ressource fixe et permanente provenant de la bienfaisance privée », devant entrer en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la limite maxima de 480 fr.

J'ai dit plus haut que les contestations auxquelles donne lieu l'interprétation des actes de fondations me paraissent ressortir à la compétence de l'autorité judiciaire.

Art. 31. — *Les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources propres le permettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où est situé l'établissement et qui ont été désignés pour l'hospitalisation conformément à l'article 19.*

La même obligation incombe aux hospices intercommunaux et cantonaux à l'égard des vieillards, des infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés.

Cet article crée au regard des hospices communaux, et par ce terme il faut entendre aussi les hôpitaux-hospices, l'obligation légale de recevoir gratuitement les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune siège de l'établissement et désignés pour l'hospitalisation ; cette obligation n'est limitée que par l'importance des ressources, propres à l'établissement, destinées actuellement à l'assistance hospitalière des indigents appartenant aux catégories visées par la loi.

Ces ressources propres sont celles de la dotation ; on n'y peut donc comprendre ni les remboursements des pensions ni les subventions de la commune. Il n'y a d'ailleurs à envisager que les revenus, après déduction des frais et charges d'administration et de gestion des biens. Ce que la loi veut, le rapport de M. Bienvenu-Martin en témoigne, c'est que les hospices ne cessent point de consacrer à l'hospitalisation des vieillards et des infirmes les fonds qu'ils y employaient. Il ne faut pas que, le lendemain de la promulgation de la loi, les commissions administratives qui reçoivent gratuitement aujourd'hui les vieillards et les infirmes

de la commune, se retranchent derrière le principe qui fait de l'assistance, même hospitalière, des vieillards et des infirmes, une obligation communale, et refusent arbitrairement d'admettre ceux-ci ou prétendent ne les recevoir que moyennant le payement par la commune du prix de journée.

Mais, bien entendu, ici encore les actes de fondation doivent être strictement respectés. Un établissement créé pour recueillir uniquement des vieillards, ne peut être tenu de recevoir des incurables de moins de soixante-dix ans; tel autre réservé spécialement à une catégorie déterminée d'infirmes, les aveugles par exemple, sera en droit de ne pas accepter des vieillards voyants, d'autres infirmes ou des incurables. Les lits fondés en faveur des indigents d'un quartier, ceux dont les bénéficiaires doivent être admis sur la présentation d'une personne ou d'une association, ne sauraient être utilisés pour l'exécution de notre article, pas plus que les fonds affectés à l'entretien de ces lits. C'est le cas de répéter ce que M. Bienvenu-Martin disait à propos de la disposition précédente : « L'article ne le dit pas expressément, mais il n'en peut être autrement. »

Animées tout ensemble du respect des fondations et du souci de ménager les finances communales, les municipalités et les administrations hospitalières établiront contradictoirement, au vu des derniers comptes de l'hospice ou de l'hôpital-hospice et sous votre contrôle, les ressources propres de l'établissement attribuables au fonctionnement du nouveau service. La somme ainsi obtenue divisée par le prix de journée que vous aurez fixé en vertu de l'article 23, § 3, donnera le nombre des journées gratuites dues à la commune par l'établissement hospitalier.

Je ne prévois pas qu'il puisse s'élever de bien sérieuses difficultés à ce sujet. L'article 35 remet au conseil de préfecture le soin de juger les contestations qui pourraient naître entre les commissions administratives et les conseils municipaux, sauf appel devant le Conseil d'État (art. 36), et j'ajoute sous réserve de la compétence de l'autorité judiciaire au cas où le désaccord porterait sur l'interprétation des clauses d'un acte de fondation.

Le rapport de la commission de la Chambre des députés précise que pour les lits entretenus gratuitement par application de notre article, « les commissions administratives, au lieu d'avoir le libre choix des indigents à admettre, devront prendre ceux qui auront été désignés par le conseil municipal pour l'hospitalisation ». De ce chef, les articles 37 et 38 du règlement-modèle de service intérieur des hôpitaux et hospices (Circulaire du 15 décembre 1899) se trouvent profondément modifiés.

Il est à peine besoin de faire observer qu'abstraction faite d'actes de fondation, une commission administrative ne pourrait opposer son règlement antérieurement approuvé par l'autorité préfectorale contre les dispositions précises de la loi de 1905.

L'obligation qui résulte de ces dispositions est étendue par le second paragraphe aux hospices et hôpitaux-hospices intercommunaux. L'unique

remarque à faire est que, pour ces établissements, l'étude contradictoire devant servir à déterminer le nombre de journées gratuites sera concertée entre la commission administrative et la commission syndicale.

ART. 32. — *L'État contribue, par des subventions, aux dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices nécessitées par l'exécution de la présente loi. Cette contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département, et encore en raison de l'importance des travaux à exécuter conformément à des règles qui seront établies par un règlement d'administration publique.*

Si les travaux sont entrepris par plusieurs départements, en conformité des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, ou par un syndicat de communes, la subvention est fixée distinctement pour chacun des départements et pour chacune des communes participant à la dépense.

Les projets doivent être préalablement approuvés par le ministre de l'intérieur.

La loi de finances de chaque exercice déterminera le chiffre maximum des subventions à accorder pendant l'année.

En dehors des subventions importantes que l'État prend à sa charge pour les dépenses ordinaires du service, il contribuera aux frais de construction et d'appropriation d'hospices nécessités par l'exécution de la loi du 14 juillet 1905 ; un règlement d'administration publique déterminera les bases de calcul de sa participation à ces dépenses extraordinaires. Ce règlement vous sera notifié dès qu'il sera intervenu, et j'accompagnerai cet envoi d'instructions appropriées.

Mais dès à présent vous devez vous préoccuper des besoins de votre département et pour cette étude suivre la marche et vous inspirer des idées que voici :

Déjà vous avez dû, en exécution de la circulaire du 29 juillet dernier, vous enquérir des ressources en lits disponibles que peuvent offrir les hospices publics, et en seconde ligne les hospices privés avec lesquels il serait possible de traiter. Suivant toute probabilité, ces disponibilités seront de quelque importance, car pour les seuls hospices publics communaux, lors du dernier recensement effectué le 30 juin 1903, sur 69 529 lits, 61 531 seulement étaient occupés.

Recherchez, d'autre part, de concert avec les municipalités, combien de bénéficiaires de la nouvelle loi devront être hospitalisés, suivant des prévisions que vous vous attacherez à limiter, ayant toujours présente à l'esprit la préférence donnée par le législateur à l'assistance à domicile (art. 19) et prenant garde que si les mots insérés dans le texte de la commission sénatoriale dans l'article 32 et votés en première lecture par la haute assemblée : « Toutes les fois qu'il ne peut y avoir lieu à assistance à domicile ou au placement familial » ont disparu dans la rédaction défi-

nitive, ils n'en expriment pas moins l'intention très ferme du Parlement. « Cette précision va de soi », disait M. Strauss en son rapport, « mais il n'est pas sans intérêt de l'exprimer dans la loi pour bien montrer que le nouveau service ne doit pas être un prétexte à constructions nouvelles. »

Dans cet ordre de pensées, quand vous aurez constaté la différence existant entre le nombre des lits nécessaires et celui des lits disponibles, vous rechercherez avec soin dans quelle mesure les appropriations de locaux déjà existants pourraient pourvoir au déficit. Dans les hospices et hôpitaux-hospices on trouve encore trop d'orphelinats auxquels des actes de fondation ne correspondent pas ou qui excèdent les exigences des fondations; dans d'autres, sont installées des écoles qui ne devraient pas y être annexées. En fermant ces écoles, en supprimant ou en restreignant l'importance abusive de ces orphelinats, on obtiendrait avec des aménagements peu coûteux un espace qui pourrait être utilisé avantageusement pour l'hospitalisation des vieillards, des infirmes et des incurables.

Votre premier effort devra ainsi porter sur les appropriations. C'est seulement ensuite que vous envisagerez les constructions nouvelles qui resteraient encore indispensables. Vous rechercherez les points où la nécessité s'en manifesterait avec le plus d'urgence et dresseriez un programme raisonné, soit pour les établissements départementaux que le conseil général voudrait instituer, soit pour des hospices que des communes ou des groupes de communes constituées en syndicat se proposeraient de créer.

Il ne vous échappera pas qu'aux termes du troisième paragraphe de l'article 32 : « les projets doivent être préalablement approuvés par le ministre de l'intérieur ». Faute de cette approbation préalable, on ne pourrait compter sur la subvention de l'État.

Art. 33. — *Pour les trois années 1907, 1908, 1909, la loi de finances de chaque exercice déterminera la somme que le ministre de l'intérieur sera autorisé à engager pour les subventions allouées aux départements et aux communes en exécution de la présente loi.*

Mon administration étudie, de concert avec le ministère des finances, l'interprétation qu'il convient de donner à cet article et la façon dont il sera appliqué. Je vous ferai connaître sans tarder les solutions auxquelles le gouvernement se sera arrêté.

TITRE V

COMPÉTENCE

Art. 34. — *Les contestations relatives au domicile de secours sont jugées par le conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirme ou l'incurable a sa résidence.*

Les contestations auxquelles donne lieu la détermination du domicile de secours ont toujours été classées dans le contentieux administratif. Regardées longtemps comme relevant des conseils de préfecture (Arrêt du Conseil d'État du 6 avril 1854), puis de la compétence du ministre de l'intérieur, elles ont été reconnues appartenir au jugement direct du Conseil d'État (Arrêt du Conseil d'État du 20 avril 1894 [1]). Le texte de l'article 34 fait cesser tous les doutes en décidant que les litiges seront jugés, pour l'application de la nouvelle loi, par le conseil de préfecture du département où l'assisté aura sa résidence.

C'est donc devant ce tribunal administratif que seront portées les réclamations en remboursement formées par une commune, le département ou l'État ayant assisté un infirme ou un vieillard dont l'assistance ne lui incombait pas légalement, contre la collectivité du domicile de secours ou prétendue telle. Le même recours serait ouvert aux hospices qui auraient reçu gratuitement un vieillard ou un infirme qui serait reconnu n'avoir pas son domicile dans la commune. Dans ce cas, en effet, ce n'est pas la commune, mais l'hospice qui aurait avancé les frais d'hospitalisation (Rapport de M. Bienvenu-Martin).

Si la solution du litige implique une question d'état, celle-ci devrait être, bien entendu, suivant la remarque de la commission de la Chambre des députés, renvoyée à l'autorité judiciaire, seule compétente pour en connaître.

Ainsi qu'il a été dit à la Chambre des députés (séance du 15 juin 1903), il importe qu'aucun retard ne soit apporté dans le jugement de ces affaires, car si une solution se faisait attendre, il pourrait en résulter pour certaines communes une accumulation de charges qui risqueraient de rendre le poids très lourd.

La décision du conseil de préfecture sera toujours susceptible d'appel devant le Conseil d'État. L'article 36, en parlant des décisions du conseil de préfecture, vise aussi bien celles qui seront prises en vertu de l'article 34 que celles qui le seront en vertu de l'article 35. Ce point ressort d'ailleurs de la discussion de la Chambre des députés (séance du 15 juin 1903).

ART. 35. — *En cas de désaccord entre les commissions administratives des hospices et le préfet, et entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des hospices et les conseils municipaux sur l'exécution des dispositions contenues aux articles 23, 27, 30 et 31, il est statué par le conseil de préfecture du département où est situé l'établissement.*

Les conseils de préfecture sont aussi chargés de juger les contestations qui viendraient à s'élever :

1° Entre les commissions administratives des hospices et les préfets au

1. *Revue des Établissements de bienfaisance*, 1894, p. 139.

sujet de la fixation du nombre des lits mis à la disposition du service ou de la détermination du prix de journée (art. 23);

2° Entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance ou des hospices et les municipalités pour les contributions obligatoires à fournir à la commune en vue de l'acquittement de ses charges d'assistance par application des articles 27 et 30;

3° Entre les administrations hospitalières et les municipalités, touchant le nombre d'assistés que l'hospice doit recevoir gratuitement (art. 31).

Inutile de revenir sur ce que nous avons dit précédemment des questions d'interprétation des actes de fondation réservées à l'autorité judiciaire.

Art. 36. — *Les décisions du conseil de préfecture peuvent être attaquées devant le Conseil d'État.*

Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère d'avocat.

Par cette disposition, le législateur a voulu affranchir de toute entrave l'exercice des actions que les plus petites communes, les plus modestes établissements croiraient devoir exercer devant la haute juridiction administrative pour la protection de leurs droits. En matière d'assistance, les intérêts même minimes doivent pouvoir être défendus, sans risque de dépenses qui souvent seraient disproportionnées avec leur importance pécuniaire.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 37. — *Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi à la ville de Paris en ce qui concerne les articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 30 et 31.*

En renvoyant à un règlement d'administration publique le soin d'harmoniser les dispositions de la nouvelle loi avec le régime spécial de l'assistance publique de Paris, l'article 37 laisse intacts les rapports que ladite loi crée entre cette ville et les départements ou les autres communes. L'indication des articles dont le contenu doit être l'objet du décret prévu ne permet aucune hésitation à cet égard, et au nom de la commission sénatoriale, M. Strauss a précisé que la règle commune sera observée « sur les points qui mettront l'assistance publique de Paris en relation avec les services de province, par exemple le domicile de secours et les conditions de recours en remboursement d'avances ».

Art. 38. — *Les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, et ayant exclusi-*

vement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

Cette disposition reproduit presque textuellement l'article 32 de la loi du 15 juillet 1893. Vous trouverez aux annexes (annexe III) le texte d'une circulaire de la direction générale de l'enregistrement qui en explique la portée. Si général que soit le terme « et autres actes », il ne comprend pas les actes de libéralités. La commission sénatoriale avait proposé d'insérer entre les mots : « contrats et quittances », ceux-ci : *dons et legs avec autorisation spéciale.* Dans la crainte de créer un précédent dangereux pour les finances de l'État, le Sénat a écarté cette proposition en première lecture (16 juin 1905) et malgré les efforts contraires du président, M. Émile Labiche, il a persisté dans sa résolution lors du vote en seconde délibération (7 juillet 1905).

ART. 39. — *Tout inculpé, aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal, qui prétendra faire valoir ses titres à l'assistance, pourra obtenir, s'il y a lieu, un sursis à la poursuite et être ultérieurement renvoyé, selon les cas, des fins de cette poursuite* (1).

Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de récidive.

M. le garde des sceaux compte adresser des instructions aux parquets pour l'exécution de cet article. Je ne manquerai pas de vous en faire part. Vous remarquerez dès à présent que la disposition rapportée ci-dessus aura sans doute pour effet d'alléger les charges qu'impose aux départements l'entretien des dépôts de mendicité.

ART. 40. — *Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés.*

Sont abrogés les articles 43 de la loi du 29 mars 1897, 61 de la loi du 30 mars 1902 et toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

---

1. Code pénal. ART. 269. — Le vagabondage est un délit.

ART. 270. — Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier ni profession.

ART. 271. — Les vagabonds ou gens sans aveu qui auront été légalement déclarés tels seront, pour ce seul fait, punis de trois à six mois d'emprisonnement. Ils seront renvoyés, après avoir subi leur peine, sous la surveillance de la haute police pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

Néanmoins les vagabonds âgés de moins de seize ans ne pourront être condamnés à la peine d'emprisonnement ; mais sur la preuve des faits de vagabondage, ils seront renvoyés sous la surveillance de la haute police jusqu'à l'âge de vingt ans accomplis, à moins qu'avant cet âge ils n'aient contracté un engagement régulier dans les armées de terre ou de mer.

ART. 274. — Toute personne qui aura été trouvée mendiant dans un lieu pour lequel il existera un établissement public organisé afin d'obvier à la mendicité, sera punie de trois à six mois d'emprisonnement, et sera, après l'expiration de sa peine, conduite au dépôt de mendicité.

Le Parlement a estimé qu'il ne convenait pas de modifier incidemment la législation des aliénés qui doit faire l'objet d'une loi spéciale. Pour les aliénés, les choses demeurent donc en l'état, qu'il s'agisse du domicile de secours ou de la répartition des dépenses.

Si le second paragraphe abroge les articles de la loi du 29 mars 1897 et 61 de la loi du 30 mars 1902 relatifs à l'assistance facultative aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, cette abrogation, ainsi que l'a fait ressortir la circulaire du 29 juillet 1905, ne se produira pas avant que la loi du 14 juillet soit elle-même applicable; les dispositions précitées restent donc en vigueur cette année. Aucun doute ne peut exister à cet égard devant les explications échangées dans la séance de la Chambre des députés du 13 juillet 1905 entre M. Quilbeuf, les deux commissaires du gouvernement et le rapporteur.

ART. 41. — *La présente loi sera applicable à partir du 1er janvier 1907.*

Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer son exécution.

La loi ne devant être applicable qu'à partir du 1er janvier 1907, c'est après cette date seulement que seront dressées les listes de bénéficiaires prévues par les articles 7 et 8. Le bureau d'assistance devra donc procéder à son travail préparatoire au commencement de janvier, afin que le conseil municipal puisse arrêter la liste à la session de février. Mais il va de soi que les demandes des intéressés peuvent être formées et déposées avant le 31 décembre, et il est même désirable qu'elles le soient, afin de donner au bureau d'assistance le temps de les instruire.

Je vous envoie la présente circulaire en nombre suffisant pour que vous puissiez en remettre un exemplaire à chacun de MM. les sous-préfets et en conserver trois pour le service de votre préfecture. Elle sera portée par vos soins à la connaissance des municipalités. Vous m'en accuserez réception.

Ces explications ont été longues; j'ai pensé qu'il était utile d'entrer dès aujourd'hui dans certains détails afin de vous permettre de prendre une vue exacte de la loi de 1905 et de vous en faciliter la première exécution; elles sont néanmoins incomplètes et ne peuvent pas ne l'être point: sans parler des questions importantes touchant à la comptabilité et aux mesures financières qui ont été réservées et qui feront l'objet d'instructions générales ultérieures, bien des difficultés particulières surgiront, nées des circonstances elles-mêmes, qu'il serait vain d'essayer de prévoir dès maintenant; lorsque vous hésiterez sur la solution qu'il convient de donner à ces questions spéciales, je vous prie de me les signaler, je m'empresserai de les étudier et de vous faire connaître ma manière de voir.

Je ne saurais, Monsieur le Préfet, terminer cette circulaire sans appe-

ler de façon très pressante votre attention sur l'importance sociale de la loi du 14 juillet 1905. Venant après la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, après la loi de 1904 sur les enfants assistés, après la loi de 1902 sur la protection de la santé publique, cette loi de 1905 affirme à nouveau, et de façon éclatante, la volonté du gouvernement de la République de faire passer dans le domaine des faits les principes de solidarité sociale *qui sont l'honneur et l'essentielle raison d'être de notre régime démocratique. Mais lorsque de telles lois sont promulguées au* Journal officiel, *l'œuvre du Parlement est sur ce point terminée ; celle de l'administration commence. Il s'agit pour nous tous d'en surveiller l'application avec une vigilance passionnée, de travailler de toute notre intelligence, avec toute l'ardeur de notre foi laïque et républicaine à faire produire à ces textes législatifs le maximum d'effet utile.*

La tâche est ardue ; un surcroît de labeur considérable vous sera de ce fait imposé ; il vous faudra dissiper bien des incertitudes, éclairer bien des ignorances, vaincre par une ferme persuasion bien des résistances peut-être. Avant qu'elle ait atteint son stade d'application normale, nous aurons à traverser toute une période transitoire difficile ; pour mettre en route cette lourde machine administrative, un effort particulier sera nécessaire.

Je compte, Monsieur le Préfet, sur votre dévouement. Faites appel aussi à tous ceux dont la cordiale collaboration nous est indispensable : aux conseils généraux, aux municipalités, aux citoyens qui, choisis par vous ou délégués par leurs pairs, constitueront les commissions cantonales. Montrez à tous la grandeur morale de cette tâche. Dites à tous que devant la misère humaine doivent disparaître toutes les divisions politiques ou confessionnelles, toutes les passions locales, toutes les rancunes privées. Qu'à votre appel, qu'à votre exemple, chacun, pour assurer le succès de cette œuvre de fraternité, donne le meilleur de son activité et de son cœur ! Ce faisant, vous aurez bien mérité de la République.

Le ministre,

G. Clemenceau.

Annexe XV

DEPARTEMENT
d
—
ARRONDISSEMENT
d
—
CANTON
d

Annexe n° 7
à la circulaire
du 16 avril 1906

ASSISTANCE AUX VIEILLARDS
AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

PRIVÉS DE RESSOURCES

(Loi du 14 juillet 1905)

Bureau d'assistance de la commune d

Année 19

ÉTAT NOMINATIF
DES VIEILLARDS, DES INFIRMES ET DES INCURABLES
PROPOSÉS POUR L'ADMISSION A L'ASSISTANCE

1re PARTIE

VIEILLARDS, INFIRMES ET INCURABLES

AYANT LEUR DOMICILE DE SECOURS DANS LA COMMUNE

TAUX DE L'ALLOCATION MENSUELLE FIXÉE DANS LA COMMUNE : FRANCS

NUMÉROS D'ORDRE	NOMS et prénoms	DATE ET LIEU de naissance	DURÉE DU SÉJOUR dans la commune	MOTIFS D'ASSISTANCE (a)	A ASSISTER à domicile (b)	PARTIE DES RESSOURCES mensuelles à déduire (art. 20, §§ 5 et 6) [c]	QUOTITÉ MENSUELLE du taux à allouer (d)	A HOSPITALISER (e)	OBSERVATIONS (f)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

a. Indiquer s'il s'agit d'un *vieillard*, d'un *infirme* ou d'un *incurable*.
b. Marquer dans cette colonne le chiffre 1 en regard du nom de chaque personne à assister à domicile.
c. A calculer conformément à l'article 20, §§ 5 et 6, ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire, pages 44 et suivantes. Voir aussi l'état spécial à l'annexe VIII.
d. Le chiffre à inscrire dans cette colonne est obtenu en retranchant du taux de l'allocation mensuelle porté en tête de cet état le nombre inscrit dans la colonne 7.
e. Marquer dans cette colonne le chiffre 1, en regard du nom de chaque personne à hospitaliser.
f. Indiquer notamment dans la colonne 10 les personnes qui, au lieu de l'assistance à domicile ou de l'hospitalisation, sont proposées pour le placement familial ou pour le placement dans un établissement où le logis seulement leur sera assuré ; mettre, en regard du nom de la personne, les mots : *placement familial* ou *logis*.

2e PARTIE

VIEILLARDS, INFIRMES ET INCURABLES

N'AYANT PAS LEUR DOMICILE DE SECOURS DANS LA COMMUNE

'AUX DE L'ALLOCATION MENSUELLE FIXÉE DANS LA COMMUNE : FRANCS

NUMÉROS D'ORDRE	NOMS et prénoms	DATE ET LIEU de naissance	DURÉE DU SÉJOUR dans la commune	DOMICILE DE SECOURS (a)	MOTIFS D'ASSISTANCE (b)	A ASSISTER à domicile (c)	PARTIE DES RESSOURCES mensuelles à déduire (art. 20, §§ 5 et 6) [d]	QUOTITÉ MENSUELLE du taux à allouer (e)	A HOSPITALISER (f)	OBSERVATIONS (g)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

a. Si le domicile de secours présumé est communal, mettre dans la colonne 5, en regard du nom de la personne, celui de la commune du domicile de secours, en ajoutant la désignation du département dont cette commune fait partie ; si le domicile de secours présumé est départemental, mettre le nom du département du domicile de secours. S'il n'y a pas de domicile de secours, mettre dans la colonne 5 : *État*.

b. Indiquer s'il s'agit d'un *vieillard*, d'un *infirme* ou d'un *incurable*.

c. Marquer dans cette colonne le chiffre 1, en regard du nom de chaque personne à assister à domicile.

d. A calculer conformément à l'article 20, §§ 5 et 6, ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire, pages 44 et suivantes. Voir aussi l'état spécial à l'annexe VIII.

e. Le chiffre à inscrire dans cette colonne est obtenu en retranchant du taux de l'allocation mensuelle porté en tête de cet état le nombre inscrit dans la colonne 8.

f. Marquer dans cette colonne le chiffre 1, en regard du nom de chaque personne à hospitaliser.

g. Indiquer notamment dans la colonne 11 les personnes qui, au lieu de l'assistance à domicile ou de l'hospitalisation, sont proposées pour le placement familial ou pour le placement dans un établissement où le logis seulement leur sera assuré ; mettre, en regard du nom de la personne, les mots : *placement familial* ou *logis*.

La présente liste, comprenant (*en toutes lettres*) personnes dans la première partie et (*en toutes lettres*) personnes dans la deuxième partie, a été établie par la commission administrative du bureau d'assistance d ,
conformément à sa délibération en date de ce jour.

A , le 19 .

Le Président de la commission administrative
du bureau d'assistance,

DÉPARTEMENT
d
—
ARRONDISSEMENT
d
—
CANTON
d
—
COMMUNE
d

Annexe n° 8
à la circulaire
du 16 avril 1906

ASSISTANCE AUX VIEILLARDS AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

PRIVÉS DE RESSOURCES

Élection d'un délégué à la commission cantonale (Loi du 14 juillet 1905, art. 11).

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

DE LA

COMMISSION ADMINISTRATIVE DU BUREAU D'ASSISTANCE

Séance du 19 .

L'an mil neuf cent , le du mois d , à heures du , la commission administrative du bureau d'assistance de la commune d s'est réunie sous la présidence de M. .

Présents : MM.

Absents : MM.

Conformément à l'article 11 de la loi du 14 juillet 1905, la commission administrative du bureau d'assistance a procédé à la désignation du délégué qui sera chargé de représenter les bureaux d'assistance du canton dans la commission cantonale instituée par ledit article (1).

Chaque membre de la commission, à l'appel de son nom, a écrit son bulletin de vote sur papier blanc et l'a remis fermé au président.

(1) L'ensemble des bureaux d'assistance du canton n'ayant qu'un délégué à la commission cantonale, et le vote de chaque bureau d'assistance représentant un suffrage pour l'élection de cet unique délégué, il va de soi que le citoyen choisi par la commission administrative peut n'être pas un de ses membres.

Le dépouillement du vote a donné les résultats ci-après :

PREMIER TOUR DE SCRUTIN

Nombre de bulletins trouvés dans l'urne. . . . .

A déduire : bulletins blancs ou ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître. . . . .

Reste pour le nombre de suffrages exprimés. . .

Majorité absolue (2). . . . .

Ont obtenu. . { M. (3). voix (4)
M. voix
M. voix }

M. (5) ayant obtenu la majorité absolue a été proclamé candidat choisi par la commission du bureau d'assistance pour représenter les bureaux d'assistance du canton dans la commission cantonale.

SECOND TOUR DE SCRUTIN (6)

Le second tour de scrutin a donné les résultats suivants :

Nombre de bulletins trouvés dans l'urne. . . . .

Ont obtenu. . { M. (3) voix (4)
M. voix
M. voix }

Bulletins blancs, nuls ou voix perdues . . . . .

M. , ayant obtenu la pluralité des voix (ou étant le plus âgé des candidats), a été proclamé candidat choisi par la commission du bureau d'assistance pour représenter les bureaux d'assistance du canton dans la commission cantonale.

OBSERVATIONS ET RÉCLAMATIONS (7)

La séance a été levée à heures et ont signé les membres présents (8).

Le Président,

Les Membres de la commission administrative, *Le Secrétaire,*

(2) Lorsque le nombre des suffrages exprimés est impair, la majorité se calcule d'après le nombre pair immédiatement inférieur. Ainsi, s'il y a 7 suffrages exprimés, la majorité absolue est de 4.

(3) Mettre le nombre de voix en lettres.

(4) Mettre le nombre de voix en chiffres.

(5) Cet alinéa est à supprimer si aucun des candidats n'obtient au premier tour le nombre de voix nécessaire pour être élu.

Si, au contraire, l'élection est terminée au premier tour, tout ce qui suit jusqu'à la clôture du procès-verbal devra être supprimé.

Si le premier tour n'a pas donné de résultat définitif, on procédera à une seconde opération dont les résultats seront consignés ci-contre.

(6) Au second tour, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages, la préférence sera déterminée par l'âge.

(7) On consignera ici les observations ou les réclamations qui auraient été présentées au cours de la séance.

(8) Tous les membres de la commission administrative devront signer sur le registre des délibérations et sur le présent extrait, ou mention sera faite de la cause qui les aurait empêchés de signer. Expédition en sera adressée immédiatement à la préfecture par le président de la commission administrative.

Annexe n° 9
à la circulaire
du 16 avril 1906.

DÉPARTEMENT D

ASSISTANCE AUX VIEILLARDS AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES PRIVÉS DE RESSOURCES

TAUX DE L'ALLOCATION MENSUELLE

PRÉVU A L'ARTICLE 20, § 2, DE LA LOI DU 14 JUILLET 1905

CANTONS (b)	COMMUNES (c)	POPULATION municipale totale	PRODUIT du centime communal	TAUX ARRÊTÉ par le conseil municipal
	Arrondissement d		(a)	
	Arrondissement d			
	Arrondissement d			

a. Inscrire les arrondissements dans l'ordre alphabétique.
b. Inscrire les cantons de chaque arrondissement dans l'ordre alphabétique.
c. Inscrire les communes de chaque canton dans l'ordre alphabétique.

Ces taux ont été approuvés par le conseil général dans s séance d 19 .

Vu sans observations
et certifié conforme.

A , le 19 .

Le Préfet,

Paris, le 19 .

Vu pour approbation :

Le Ministre de l'intérieur,

DÉPARTEMENT

—

ARRONDISSEMENT

—

CANTON

Annexe n° 10
à la circulaire
du 16 avril 1906.

ASSISTANCE AUX VIEILLARDS AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

Commune d

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

DU CONSEIL MUNICIPAL

L'an mil neuf cent , le du mois de , à heures du , le conseil municipal de la commune d s'est réuni sous la présidence de M.

Présents : MM.

Absents : MM.

M. le maire donne lecture à l'assemblée de l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, article ainsi conçu :

« L'assistance à domicile consiste dans le payement d'une allocation mensuelle.

« Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune, par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre de l'intérieur.

« Il ne peut être inférieur à cinq francs (5 fr.) ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à vingt francs (20 fr.). S'il est supérieur à 20 fr., la délibération du conseil général est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui statue après avis du conseil supérieur de l'assistance publique.

« Dans le cas où il excéderait trente francs (30 fr.), l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'État prévue au titre IV. »

Il rappelle que, par délibération en date du (modèle n° 7), le conseil municipal a arrêté au nombre de la liste des vieillards, infirmes et incurables qui seront assistés à domicile et a fixé à francs le taux de l'allocation mensuelle. Il expose que, ce taux dépassant 20 fr., le conseil municipal doit prendre une délibération spéciale pour justifier ce chiffre, qui ne peut être admis qu'à raison de circonstances exceptionnelles. Ces circonstances sont les suivantes :

Le Conseil municipal,

Ouï l'exposé du maire;

Vu la loi du 14 juillet 1905, et notamment l'article 20;

La délibération de la commission administrative du bureau d'assistance en date du 19 ;

Considérant que les circonstances exceptionnelles ci-dessus relatées ne permettent pas d'assurer le minimum de l'existence sans dépasser pour l'allocation mensuelle le maximum normal de 20 fr.;

Fixe à francs le taux de l'allocation mensuelle à accorder aux assistés à domicile.

Fait et délibéré à , les jour, mois et an susdits.

Ont signé au registre tous les membres présents.

Pour expédition conforme :

Le Maire,

DÉPARTEMENT
d
—
ARRONDISSEMENT
d
—
CANTON
d
—
COMMUNE
d

Annexe nº 11
à la circulaire
du 16 avril 1906.

ASSISTANCE AUX VIEILLARDS AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

PRIVÉS DE RESSOURCES

ÉTAT DES DÉDUCTIONS

A OPÉRER PAR APPLICATION DE L'ARTICLE 20, §§ 5 ET 6
DE LA LOI DU 14 JUILLET 1905

NUMÉROS D'ORDRE	NOMS ET PRÉNOMS des assistés	L'ASSISTÉ A-T-IL ÉLEVÉ 3 ENFANTS jusqu'à l'âge de 16 ans ? (a)	TAUX de l'allocation mensuelle (b)	MONTANT (avant déduction) de l'allocation pour l'année (c)	A DÉDUIRE POUR LA TOTALITÉ : ressources personnelles et annuelles de l'assisté ne provenant ni de l'épargne ni de la bienfaisance privée		MONTANT de l'allocation pour l'année après déduction
					Nature de ces ressources (d)	Montant de ces ressources	
1	2	3	4	5	6	7	8

a. Mettre en regard du nom de l'assisté : *Oui* ou *Non ;* la situation de l'assisté, à cet égard
l'épargne.

b. Il s'agit ici du taux prévu par l'article 20, § 2, c'est-à-dire du chiffre de l'all
conseil général et du ministre de l'intérieur ; il est identique pour tous les assistés résidant

c. Le chiffre à inscrire dans cette colonne est obtenu en multipliant par 12 le chiffre de l'all

d. Indiquer exactement la nature de ces ressources, ainsi qu'il est expliqué dans le comm

e. Les ressources provenant de l'épargne ne sont à déduire que si elles excèdent 60 fr. (ou
de cet excédent.

f. Les ressources *fixes* et *permanentes* provenant de la bienfaisance privée sont toujours dé

g. Les ressources provenant de l'épargne (col. 10) et de la bienfaisance privée (col. 13) ne pe

h. Ce chiffre est obtenu en divisant par 12 le montant net (après déduction) de l'allocation

A DÉDUIRE POUR PARTIE						Ensemble des déductions à opérer pour ressources provenant de l'épargne ou de la bienfaisance privée (col. 11 et 14)	Montant net (après déduction) de l'allocation pour l'année (g)	Montant net (après déduction) de l'allocation mensuelle (h)
sources provenant de l'épargne			Ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée					
Nature de ces ources (d)	Montant intégral de ces ressources	Montant à déduire (e)	Nature de ces ressources (d)	Montant intégral de ces ressources	Moitié à déduire (f)			
9	10	11	12	13	14	15	16	17

ment sur le calcul de la déduction à opérer en ce qui concerne les ressources provenant de

suelle arrêté, pour la commune, par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du nune.
suelle (col. 4).
article 20, §§ 5 et 6, par la circulaire, page 45.
ssisté a élevé trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans) et la déduction ne porte que sur la moitié

moitié de leur montant intégral.
tées à l'allocation d'assistance, dépasser ensemble la somme de 480 fr.
iée (col. 16).

DÉPARTEMENT
d
—
HOSPICE
OU HOPITAL-HOSPICE
d

Annexe nº 12
à la circulaire
du 16 avril 1906

ASSISTANCE AUX VIEILLARDS
AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES
PRIVÉS DE RESSOURCES

ÉTAT DES LITS DE VIEILLARDS, INFIRMES OU INCURABLES
DISPONIBLES
POUR L'APPLICATION DE LA LOI DU 14 JUILLET 1905

NATURE des lits	TOTAL des lits (a)	LITS réservés (b)	LITS à affectation spéciale (b)	LITS DESTINÉS A L'APPLICATION DE LA LOI du 14 juillet 1905			
				Pour la commune siège de l'établissement		Pour les autres communes (non compris les lits réservés)	Ensemble des lits disponibles (total des colonnes 5, 6 et 7)
				Avec les ressources propres de la dotation hospitalière	Au compte de la commune		
1	2	3	4	5	6	7	8
Hommes. . .							
Femmes. . .							
Enfants . . .							
Totaux. .							

a. Les lits réservés au personnel ne sont pas compris dans l'état ci-dessus.
b. Voir le détail ci-contre.

DÉTAIL DES LITS RÉSERVÉS

EN VERTU

DE FONDATIONS, DE CONVENTIONS PARTICULIÈRES OU D'AFFECTATIONS SPÉCIALES

NATURE DE L'ACTE portant ectation permanente de lits	PERSONNES ou collectivités ayant la disposition de ces lits	NOMBRE DE LITS RÉSERVÉS AUX			ENSEMBLE des lits réservés
		Hommes	Femmes	Enfants	

levé conforme au procès-verbal dressé à par M. ,
ué du préfet, et M. , président (ou délégué) de la commission
nistrative, le 190 .

Vu et approuvé :

A le 190 .

Le Préfet,

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'administration départementale et communale

---

Organisation financière du service

Paris, le 18 août 1906.

La loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources, dispose dans son article 21 qu'un règlement d'administration publique déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service.

Ce règlement, préparé par les soins d'une commission instituée auprès du ministère de l'intérieur et délibéré par le Conseil d'État dans ses séances des 5 et 10 avril 1906, a fait l'objet d'un décret en date du 14 avril 1906. Le nouveau décret décide, à son tour, dans son article 13, qu'un arrêté concerté entre le ministre de l'intérieur et le ministre des finances déterminera :

1° Le modèle du bon prévu à l'article 7 ;

2° Les pièces justificatives en recettes et en dépenses du service dont il s'agit.

La présente instruction, en conformité des dispositions législatives et réglementaires qui précèdent, aura pour objet de tracer l'organisation financière du nouveau service.

I — BUDGET

L'article 1 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906 décide que les recettes et les dépenses du service de l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources sont centralisées au budget départemental et soumises aux règles générales de la comptabilité départementale.

Cette prescription, qui recevra sa première application à partir de l'exercice 1907, avait été proposée par le ministère de l'intérieur comme dérivant nécessairement de l'article 6 de la loi du 14 juillet 1905 ; elle a été définitivement adoptée par le gouvernement en Conseil d'État. Il a paru qu'il y avait des analogies profondes entre le nouveau service et le service de l'assistance médicale gratuite. Aussi, de même que cela s'est produit pour l'application de la loi du 15 juillet 1893, la loi du 14 juillet 1905 et

le décret précité du 14 avril 1906 ont confié aux conseils généraux l'exécution financière du nouveau service et leur en laissent la responsabilité. Les pouvoirs publics sont de plus en plus témoins de la sollicitude portée par les assemblées départementales aux œuvres d'assistance. L'organisation départementale se prête, d'ailleurs, de mieux en mieux au développement et au fonctionnement de ces diverses institutions et des services que les lois lui confient pour ainsi dire chaque année. En plaçant l'exécution de la loi du 14 juillet 1905 sous la surveillance des conseils élus des départements et sous la direction des préfets dans les conditions rappelées par ma circulaire du 16 avril 1906, le gouvernement et les Chambres ont voulu, grâce à ce double concours, et grâce aussi à l'organisation financière des départements, obtenir les effets utiles que l'on doit attendre de dispositions d'une portée sociale et philanthropique si élevée.

Le cadre du budget départemental comprendra donc les recettes et les dépenses du service. Toutes les recettes que comporte l'application de la loi seront centralisées dans ce budget. Toutes les dépenses y afférentes figureront aussi dans ce document. L'une de ces dépenses, la plus importante, celle que les pouvoirs publics ont eu surtout en vue, à savoir le montant des allocations mensuelles, sera elle-même constatée pour son chiffre réel dans ledit budget. Mais, en vue de faciliter l'exécution du service et pour permettre le payement plus rapide de ces allocations, le règlement d'administration publique du 14 avril 1906 a prévu, pour la remise de ces allocations aux assistés, l'intervention du bureau de bienfaisance, ou s'il n'en existe pas, du bureau d'assistance de la commune où résident les intéressés. Ce point spécial, sur lequel j'appelle dès à présent votre attention, sera examiné au cours de la présente instruction.

Aux termes de l'article 2 de ce règlement, le budget départemental comprendra en recettes :

1° La quote-part des communes, y compris la subvention directe de l'État déterminée par le tableau C annexé à la loi et les sommes versées par les établissements de bienfaisance au cas prévu par l'article 30 de la loi du 14 juillet 1905 ;

2° Les subventions de l'État au département et les sommes dues par l'État pour les assistés n'ayant aucun domicile de secours ;

3° Le produit des remboursements effectués en vertu des articles 4 et 5 de la loi du 14 juillet 1905 ;

4° Le produit des dons et legs et autres recettes éventuelles.

D'après l'article 3, le même budget comprendra en dépenses :

1° Les allocations mensuelles ;

2° Les frais d'hospitalisation soit dans les hospices publics, soit dans des établissements privés ;

3° Les frais d'entretien chez des particuliers ;

4° Les frais d'entretien dans les établissements publics ou privés où le logis seulement est assuré au bénéficiaire ;

5° Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux ;

6° Les frais de transport des assistés ;

7° Les frais d'administration du service dans le département.

Le budget départemental de 1907 a été préparé en conformité des règles ci-dessus. Les départements, aux termes de la loi du 9 décembre 1905, ne pouvant plus, en principe, inscrire à leurs budgets de dépenses relatives à l'exercice des cultes, le chapitre IX réservé aux cultes a été supprimé du cadre réglementaire. Pour maintenir au moins provisoirement la classification habituelle des crédits et pour mettre plus en relief les dépenses de ce nouveau service d'assistance, il m'a paru qu'il convenait d'ouvrir un chapitre spécial pour ces dépenses quand elles n'ont pas, pour le département, un caractère obligatoire, et de placer dans le chapitre I celles de ces dépenses qui revêtent, au contraire, ce caractère obligatoire.

L'examen des cadres vous permettra de vous rendre facilement compte de la classification des recettes et des dépenses.

Les recettes prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 2 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906 prendront place au chapitre V des recettes. La recette désignée dans le paragraphe 3 du même article sera inscrite au chapitre VIII. Les dons et legs seront constatés au chapitre XIII. Les revenus de ces dons et legs seront centralisés au chapitre II. Enfin, les autres recettes éventuelles du service seront placées dans les chapitres appropriés à leur nature et à leur caractère.

Les dépenses désignées dans l'article 3 seront inscrites, avec tout leur développement, dans les chapitres I et VIII des dépenses, suivant que ces dépenses auront ou non un caractère obligatoire pour le département. Le moment n'est, d'ailleurs, peut-être pas éloigné où il conviendra de rechercher si, à raison du développement continu et incessant que prennent tous les services départementaux, il ne sera pas nécessaire de grouper, soit dans un chapitre, soit dans une section d'un même chapitre, des dépenses dont la législation actuelle impose le classement dans divers chapitres du budget. Cette réforme fera, le moment venu, l'objet de dispositions spéciales. Il m'a paru qu'il était, dès à présent, utile de vous faire part des vues des pouvoirs publics sur ce point, pour vous montrer que tous les efforts tendront à vous faciliter l'exécution d'un service dont l'importance et les difficultés ne sauraient être méconnues.

J'ajoute que le gouvernement a l'intime conviction que les assemblées départementales se préoccuperont avec soin de remplir les obligations que la loi du 14 juillet 1905 leur impose et s'associeront ainsi aux sentiments élevés qui ont présidé à la rédaction de cette loi. Pour ce nouveau service, comme pour toutes les autres dépenses obligatoires des départements, il ne sera pas nécessaire de recourir aux dispositions de l'article 61 de la loi du 10 août 1871 modifiée par la loi du 29 juin 1899.

II — EXÉCUTION DU BUDGET

RECETTES

A) CONSTATATION DES DROITS DU DÉPARTEMENT

Le service de l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources est assuré par le concours de trois collec-

tivités désignées par la loi pour faire face aux dépenses y relatives : commune, département, État.

Aux termes de l'article 2 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906, la subvention directe de l'État, déterminée par le tableau C annexé à la loi du 14 juillet 1905, et les sommes versées par les établissements de bienfaisance au cas prévu par l'article 30 de la même loi ne constituent qu'un mode de payement du contingent communal. Le département, appelé à centraliser les ressources, n'a et ne saurait avoir, pour ce contingent, d'autre débiteur que la commune.

La comptabilité de l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources constituant un service départemental, le département centralisera dans ses budgets et ses comptes les recettes du service ; la constatation des droits qu'il aura à invoquer de ce chef s'effectuera d'une manière générale, comme je viens de le dire, au regard des communes et de l'État. Cependant, pour les assistés ayant le domicile de secours départemental, le département pourra avoir créance soit contre l'assisté, si on reconnaît à cet assisté ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même code. Ce recours, qui ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours, ne sera formé au nom du département que pour les assistés ayant le domicile de secours départemental. Quand les communes et l'État seront directement intéressés, c'est-à-dire quand il s'agira d'assistés ayant le domicile de secours communal ou d'assistés sans domicile de secours, l'exercice du recours appartiendra à la commune ou à l'État et la ressource qui en proviendra constituera une recette communale ou une recette du budget de l'État en atténuation du versement effectué dans la caisse départementale par la commune ou par le Trésor en vue de la dépense qui a légitimé ce recours. Ces diverses solutions sont conformes aux articles 4 et 5 de la loi du 14 juillet 1905, dont j'ai donné le commentaire aux pages 8 et suivantes de ma circulaire du 16 avril 1906.

Quant aux recettes propres au département et que l'article 3 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906 désigne sous le titre de « Contingent départemental », ou bien elles feront partie de ses ressources normales, ou bien elles proviendront d'impositions spéciales créées par décrets en Conseil d'État. Dans les deux cas, les instructions que vous avez reçues vous ont déjà fixé sur la procédure à suivre pour la création et l'attribution au département de ces recettes.

Je n'ai donc à envisager que deux natures de produits : 1° les contingents des communes ; 2° les subventions de l'État. En effet, la liquidation des créances dérivant de l'exercice de recours pour les assistés ayant le domicile de secours départemental rentre dans le droit commun des remboursements d'avances, et cette matière vous est familière.

I — Contingents des communes

Le maximum de la part contributive de chaque commune aux charges du nouveau service ne peut excéder l'ensemble des dépenses des assistés ayant le domicile de secours communal. Cet ensemble de dépenses est couvert par la commune à l'aide : 1° des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables, à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent ; 2° de la participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice ; 3° des recettes ordinaires de la commune. En cas d'insuffisance de ces ressources, le complément de la dépense est réparti entre le département et la commune, suivant les données du barème A, annexé à la loi précitée.

Le contingent de chaque commune correspond ainsi au montant net de la différence entre le total des dépenses de l'espèce et la subvention du département. La commune y fait face au moyen des trois catégories de recettes précitées et de la subvention directe et complémentaire de l'État, calculée conformément au tableau C annexé à la loi du 14 juillet 1905.

Il n'y a pas lieu de s'arrêter aux deux premières catégories de recettes d'origine communale ci-dessus envisagées. L'instruction du 16 avril 1906 a donné sur ce point l'interprétation des articles 27 et 30 de la loi. Je n'y reviendrai pas. D'autre part, la subvention directe et complémentaire de l'État, calculée conformément au tableau C, formera, je l'ai dit, un moyen donné à la commune de payer son contingent. C'est en ce sens que s'est prononcé et que devait nécessairement se prononcer le règlement d'administration publique du 14 avril 1906. Cette subvention sera, dès lors, versée dans la caisse communale ; d'ailleurs, comme cela résulte des explications précédentes, elle n'entrera pas en compte pour le calcul de la subvention du département, c'est-à-dire qu'elle ne devra pas faire partie des recettes qui servent à la détermination de l'insuffisance sur laquelle doit s'établir, d'après le barème A annexé à la loi, le contingent de chaque commune. Mais il reste, pour la fixation de ce contingent, à régler une question assez délicate, c'est-à-dire à expliquer ce qu'il faut entendre par recettes ordinaires, au sens de l'article 27, § 2, de la loi du 14 juillet 1905.

Il semble bien que la pensée du législateur a été d'assimiler le service d'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources au service de l'assistance médicale gratuite. Cette assimilation existe non seulement dans les lignes générales des services, mais plus spécialement en ce qui a trait à leur organisation financière. Or, la circulaire du 27 juillet 1895 a défini ce qu'il faut entendre par recettes ordinaires, au sens de l'article 27 de la loi du 15 juillet 1893. Les recettes ordinaires doivent, pour l'application de cette dernière loi, être constituées par les recettes ordinaires libres, après prélèvement des dépenses ordinaires (obligatoires et facultatives) et des dépenses extraordinaires obligatoires garanties par un prélèvement sur ces recettes. Cette interprétation

de l'article 27 de la loi du 15 juillet 1893 a paru dès 1895 et est, effectivement, très rationnelle. Elle n'a jamais soulevé de difficultés et les titres de perception pour les recettes de l'espèce, dont copie est adressée au ministère de l'intérieur, témoignent par eux-mêmes des facilités qu'ont les préfectures pour assurer, en ce sens, l'exécution de la loi du 15 juillet 1893. Il conviendra donc d'adopter la même interprétation et de suivre la même règle pour l'application de la loi du 14 juillet 1905.

En ce qui concerne cette dernière loi, le calcul du contingent de chaque commune s'établira donc facilement d'après les règles que je viens de rappeler et d'indiquer. Nul autre système n'est d'ailleurs prévu par la loi et ne saurait être admis.

Le règlement d'administration publique du 14 avril 1906 a déterminé le mode de liquidation de la quote-part à verser par chaque commune pour les dépenses des assistés qui ont leur domicile de secours dans cette commune. Il a consacré une méthode préconisée par diverses instructions de mes prédécesseurs en vue de faciliter le service de la trésorerie du département. Les dépenses de l'espèce sont, pour leur plus grande partie, des dépenses d'origine communale que la loi et le règlement précités ont centralisées au budget départemental pour faciliter l'exécution du service. En prêtant à cette nouvelle institution son organisation financière, le département ne doit pas être exposé à voir compromettre le fonctionnement de ses autres services. Aussi, l'article 4 du décret du 14 avril 1906 dispose-t-il avec beaucoup de raison que la quote-part à verser par chaque commune est provisoirement fixée au chiffre constaté dans le dernier compte départemental réglé, c'est-à-dire dans le dernier compte dont les résultats ont été arrêtés par le ministère de l'intérieur. Le versement en est effectué par quart à l'expiration de chaque trimestre. Cette quote-part sera définitivement déterminée lors de la clôture de chaque exercice, c'est-à-dire avant cette clôture. Deux titres de perception devront donc être dressés pour les opérations de chaque exercice : un titre pour versement d'acompte à émettre au début de l'exercice et un titre de liquidation à dresser en clôture d'exercice. Vous trouverez annexé à la présente circulaire le modèle de ces deux titres.

Une période transitoire doit ici être prévue. Je veux parler des exercices 1907, 1908 et 1909. Pour l'établissement des titres d'acompte des exercices 1907 et 1908, vous ne trouverez aucune base d'évaluation dans les comptes départementaux des exercices 1905 et 1906. Ces titres d'acompte devront néanmoins être délivrés au début de chacun de ces exercices, à l'aide des éléments d'information dont vous disposerez. D'ailleurs, pour le titre d'acompte à délivrer pendant l'exercice 1908, vous trouverez dans les écritures de l'exercice 1907 les moyens de fixer avec assez de sûreté les bases de ce titre. Pour l'exercice 1909, les mêmes difficultés apparaîtront, puisque le compte départemental de 1907 ne donnera peut-être pas encore de contingent définitif. Mais ces difficultés d'évaluation seront encore moindres que pour les exercices 1907 et 1908. A partir de 1910, le système sera extrêmement simple. Pour cet exercice 1910, la quote-part à verser par chaque commune sera provisoirement fixée au chiffre du contingent

définitif constaté dans le compte départemental de l'exercice 1908. Il devra être procédé de la même manière pour les exercices suivants.

Ce mode de liquidation aura pour résultat d'assurer très facilement le service de la trésorerie départementale. Vos bureaux devront, d'ailleurs, calculer les contingents provisoires de manière que ces contingents restent dans la limite des contingents définitifs. L'article 4 du décret du 14 avril 1906 doit se prêter et se prêtera nécessairement à la réalisation des contingents de l'espèce, en se conciliant avec toutes les exigences de la comptabilité départementale et de la comptabilité communale.

II — Subventions de l'État

L'État concourt de quatre manières aux dépenses d'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources : 1° il participe aux charges du département dans les conditions prévues par l'article 28 de la loi du 14 juillet 1905 et conformément au barème B annexé à cette loi ; 2° il aide les communes au payement de leur contingent sous forme de subvention directe calculée conformément au tableau C annexé à la même loi ; 3° il est chargé du payement des frais d'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables sans domicile de secours ; 4° il supporte les frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la même loi.

Je n'ai pas à m'occuper dans cette circulaire du quatrième cas envisagé ci-dessus. Il me paraît utile, par contre, de donner quelques indications sur les trois autres cas en tant que le concours du Trésor intéresse les budgets des départements et des communes.

J'ai dressé, à la page 14 du cadre du budget départemental de 1907, un tableau qui répond aux prescriptions de l'article 5 du décret du 14 avril 1906. Ce tableau constate par prévision la fraction des dépenses de l'espèce supportée par les communes et détermine la répartition, entre le département et l'État, des dépenses incombant en propre au département.

Le mode d'évaluation de la quote-part des communes a été indiqué plus haut, d'après les dispositions de la loi du 14 juillet 1905 et d'après l'article 2 du décret du 14 avril 1906. Cette quote-part des communes ne s'applique nécessairement, jusqu'à due concurrence, qu'aux dépenses des assistés ayant le domicile de secours communal. Le complément de ces dépenses correspond à la subvention du département. Ce dernier supporte en outre les dépenses des assistés ayant le domicile de secours départemental et les frais d'administration du service dans le département. L'ensemble de ces trois dépenses est réparti entre le département et l'État, conformément aux indications du barème B annexé à la loi du 14 juillet 1905.

Ces diverses indications vous permettront d'établir, sans difficultés, les prévisions de recettes du budget départemental de 1907.

De même que pour le service de l'assistance médicale gratuite, un acompte important vous sera alloué dans le 1er et dans le 2e semestre de chaque exercice pour assurer le service de trésorerie du département. Des calculs auxquels je me suis livré, il résulte que, dans la généralité des

départements, le concours du Trésor sera supérieur à la part du département. Le département assurant le fonctionnement de la loi nouvelle, il convient de lui donner les moyens de maintenir son service de trésorerie sans nuire à la marche des autres services départementaux. Il m'a paru qu'il y avait là un nouveau motif pour justifier le versement d'un acompte important sur la subvention prévisionnelle du Trésor, en appliquant à l'exécution de la loi du 14 juillet 1905 les dispositions employées pour les autres dépenses d'assistance. Cette subvention fera l'objet, pendant le 1er et pendant le 2e semestre de l'année qui donne son nom à l'exercice, de versement d'acomptes correspondant, pour chaque acompte, aux deux cinquièmes des dépenses acquittées au cours de l'exercice précédent. Quant au versement du solde de la subvention, il y sera procédé après la clôture de l'exercice, non pas au vu des dépenses effectuées, mais au vu des dépenses acquittées pendant ce dernier exercice. Les justifications à produire pour la fixation du montant définitif de cette subvention vous seront indiquées en temps opportun par une circulaire spéciale.

La subvention directe aux communes calculée d'après le tableau C annexé à ladite loi sera versée dans les caisses des communes intéressées pour servir au payement de leur contingent, ainsi qu'il est dit au paragraphe 1 de l'article 2 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906 et conformément aux explications que j'ai données plus haut.

La somme due par l'État pour les assistés n'ayant aucun domicile de secours sera versée dans la caisse départementale au vu d'un état de dépenses justifiant l'octroi de ce versement. Il n'y a pas lieu de s'occuper dans la présente circulaire de cette question dont la solution relève plus spécialement du mode d'exécution du budget général du ministère de l'intérieur.

B) RECOUVREMENT DES RECETTES

Les lois des 10 août 1871 et 18 juillet 1892 et le décret du 12 juillet 1893 réglant le mode de recouvrement des produits départementaux et par cela même le mode de réalisation des recettes du service, je n'ai pas à rappeler ici ces dispositions. Toutes mesures utiles devant, comme je l'ai dit, être prises pour assurer en cours d'exercice la constatation des droits du département et le versement des recettes, vous devrez vous concerter avec M. le trésorier-payeur général pour que la rentrée des produits de l'espèce s'effectue très rapidement.

DÉPENSES

A) EXÉCUTION DES SERVICES

I — Allocations mensuelles

Ma circulaire du 16 avril 1906 a traité de cette question spéciale. Je rappelle simplement que le taux maximum de ces allocations est unique pour chaque commune et que ce taux est le même, quel que soit le

domicile de secours des assistés. Ce dernier principe, dont ladite circulaire a établi le bien-fondé et la raison d'être, est de nature à faciliter l'exécution du service. Dans cette circulaire, en donnant le commentaire de l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905, j'ai indiqué le mode d'application de ce taux maximum aux situations individuelles. Vous savez dès lors que cette application est faite par le conseil municipal pour les assistés ayant le domicile de secours communal et par le préfet ou le ministre de l'intérieur pour les autres assistés. La détermination par mois des allocations pour chaque catégorie d'assistés sera faite au vu d'états nominatifs qui seront dressés par vos soins pour chaque commune. Un état spécial devra être établi en ce qui concerne chaque catégorie d'assistés, d'après leur domicile de secours. En outre, quand il s'agira d'assistés ayant le domicile de secours communal, les états devront être visés par les maires, afin de présenter les garanties d'exactitude désirables. En pareille matière, il ne peut être question de décisions à donner pour chaque cas particulier, mais simplement de justifications de dépenses à produire en vertu de ces décisions.

L'article 21 de la loi règle le point de départ de la jouissance de cette allocation mensuelle et détermine les attributions conférées au bureau de bienfaisance pour la remise de ladite allocation soit en une seule fois, soit par fractions, ou de l'emploi qui pourra en être fait en secours en nature.

L'attribution des allocations mensuelles sous des formes aussi diverses par les soins du département aurait présenté des difficultés et des complications d'écritures qu'il fallait à tout prix éviter. C'est pour répondre à cette pensée que l'article 6 du décret du 14 avril 1906 dispose que les allocations mensuelles seront mandatées par le préfet au nom du receveur du bureau de bienfaisance ou, à défaut du bureau de bienfaisance, au nom du receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les intéressés.

La comptabilité du département ne connaîtra que du chiffre des allocations mensuelles accordées aux trois catégories d'assistés. Le mode d'après lequel il sera fait remise de ces allocations aux assistés et les garanties dont cette opération doit être entourée dans l'intérêt combiné des assistés et des finances publiques relèveront des attributions du bureau de bienfaisance ou, à défaut du bureau de bienfaisance, du bureau d'assistance, et des receveurs de ces établissements, en conformité de l'article 21 de la loi du 14 juillet 1905.

II — Frais d'hospitalisation, soit dans les hospices publics, soit dans les hospices privés

Une distinction en cette matière doit être faite suivant que les assistés sont placés dans des hospices publics ou dans des hospices privés. Je n'envisage pas dans cette circulaire le mode de placement des assistés dans l'une ou l'autre catégorie d'établissements. Cette matière réglée par les articles 22, 23, 24 et 25 a été traitée avec tous les développements qu'elle

comporte dans ma circulaire du 16 avril 1906. Je veux simplement rappeler ici que la fixation du prix de journée dans les hospices publics est réglée par vos soins, sur la proposition des commissions administratives de ces établissements et après avis du conseil général. Pour les établissements privés, le conseil général tient de l'article 24 de la loi du 14 juillet 1905 la faculté de désigner les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices publics, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables et le droit d'approuver les traités passés pour leur entretien.

III — Frais d'entretien chez les particuliers

Ce mode d'assistance ne s'applique en principe qu'aux vieillards, infirmes et incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental.

Comme le prévoit l'article 24 de la loi du 14 juillet 1905, le conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères. Mais ce placement a lieu, et le payement des frais y relatifs est assuré par le budget du département au vu des traités que vous aurez passés avec les particuliers.

IV — Frais d'entretien des assistés dans les établissements publics ou privés où le logis seulement est assuré au bénéficiaire

Ce placement prévu par l'article 19 de la loi du 14 juillet 1905 sera sans doute exceptionnel, comme l'a laissé entrevoir ma circulaire du 16 avril 1906. Ce sera toujours le complément de l'allocation mensuelle, qui sera diminuée jusqu'à due concurrence. La détermination de ces frais d'entretien sera soumise aux règles que j'ai rappelées plus haut en ce qui concerne les frais d'hospitalisation, soit dans les hospices publics, soit dans les établissements privés.

V — Frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux

L'article 26 de la loi du 14 juillet 1905 prévoit cette dépense accessoire, et ma circulaire du 16 avril 1906 vous a indiqué dans quel sens il convient d'assurer cette disposition législative. Il faut retenir de cet exposé, pour l'exécution du service, que les dépenses de l'espèce sont à la charge des collectivités débitrices de l'assistance, étant entendu expressément que commune et département pourront réclamer, du chef de cette dépense, les subventions prévues par les articles 27 et 28 de la loi, dans les conditions et limites indiquées dans ces articles.

VI — Frais de transport des assistés

Cette matière me paraît devoir être réglée d'après des dispositions analogues à celles qui ont été adoptées pour le service de l'assistance médicale gratuite.

Ces transports n'auront lieu et ne pourront avoir lieu qu'en vue du placement dans les hospices publics et dans les établissements privés et, le cas échéant, chez des particuliers; ils pourront également être justifiés par le retour de l'assisté dans la commune où il a son domicile. Ces transports pourront souvent s'opérer sans frais. Quand il s'agira de conduire l'assisté à l'hospice public ou à l'hospice privé le plus voisin, la famille le mènera elle-même dans une voiture de campagne appartenant à la famille ou due à la complaisance d'un voisin. Il y aura là un motif pour intéresser les communes à la limitation des dépenses.

Mais, quoique la gratuité des transports puisse être souvent réalisable, il est certain que des frais peuvent être prévus de ce chef, et c'est un point qu'il convient de réglementer.

Il en est de ces frais comme des certificats médicaux. Ces dépenses sont à la charge des collectivités débitrices de l'assistance, étant entendu expressément que commune et département pourront réclamer les subventions prévues par les articles 27 et 28 de la loi, dans les conditions et les limites indiquées dans ces articles.

Les transports par voies ferrées sont admis au bénéfice du demi-tarif, en conformité de l'accord intervenu avec les grandes compagnies, suivant les dispositions des circulaires du ministre de l'intérieur des 19 septembre 1890, 28 janvier 1891 et 1er décembre 1892; mais, comme la dépense doit être payée par le budget départemental, les réquisitions doivent être délivrées par vous et non par les maires. Il est de principe, en effet, comme l'a rappelé la circulaire du 1er décembre 1892, que le soin de liquider une dépense incombe exclusivement à l'autorité qui en a prescrit l'exécution. Aucune difficulté ne saurait d'ailleurs résulter, dans l'espèce, de ce mode de procéder. Ces transports ne sauraient, en effet, avoir, dans aucun cas, le caractère d'urgence que peuvent revêtir les transports nécessités pour le service de l'assistance médicale gratuite.

J'ajoute que, pour bénéficier du demi-tarif, les réquisitions devront porter, en caractères très apparents, la mention : « Assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources. »

VII — Frais d'administration du service dans le département

Par ma circulaire du 16 avril 1906, je vous ai indiqué très nettement ce qu'il fallait entendre sous ce titre général. Je rappelle que les frais d'administration pour les communes, les hospices et les bureaux de bienfaisance ou d'assistance restent à leur charge et ne sauraient être supportés par le budget départemental.

Restreints à la sphère départementale, les frais dont il s'agit ne peuvent être que des frais de personnel ou d'imprimés, limités et fixés comme il est dit à la page 70 de ma circulaire du 16 avril 1906.

VIII — Construction et appropriation d'hospices

Cette dépense extraordinaire est indiquée dans l'article 32 de la loi du 14 juillet 1905 qui prévoit en même temps le concours de l'État aux travaux dont il s'agit et fixe les bases de la participation du Trésor.

Qu'il s'agisse d'établissements départementaux ou d'établissements communaux, les projets doivent être préalablement approuvés par le ministre de l'intérieur, à raison même de la contribution du Trésor à la dépense.

B) LIQUIDATION DES DÉPENSES

Conformément à l'article 103 du décret du 12 juillet 1893, c'est à vous seul qu'il appartient de procéder à la liquidation des droits des créanciers.

Cette liquidation ne présentera pas les difficultés que l'on avait pu entrevoir.

Pour les allocations mensuelles, elles devront s'effectuer mensuellement au moyen d'états dressés suivant le modèle n° 77 annexé à la présente circulaire. Vous devrez apporter tous vos soins à ce que cette liquidation soit faite à époque fixe et avec toute la précision et la régularité désirables. Le payement réel aux assistés des allocations dont il s'agit aura lieu sous la responsabilité du trésorier-payeur général, non pas par les comptables habituels qui lui sont subordonnés, mais par les soins des receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance. Pour que l'assisté touche à date fixe la somme qui lui est allouée et pour que des redressements d'écritures ne deviennent pas une habitude dans la comptabilité des receveurs et dans celle du département, il importe que l'action du préfet s'exerce utilement en vue d'assurer, dans sa partie essentielle, l'exécution de la loi du 14 juillet 1905.

Les frais d'hospitalisation, soit dans les hospices publics, soit dans les hospices privés, les frais d'entretien des assistés dans des établissements publics ou privés, où le logis seulement est assuré aux bénéficiaires, devront être liquidés tous les trois mois, comme l'a prévu l'article 9 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906. Cet article, vous le remarquerez, ne fait aucune distinction entre les hospices publics et les hospices privés, et on comprend effectivement que les mêmes dispositions soient appliquées aux deux catégories d'établissements.

Les frais d'entretien chez les particuliers doivent être liquidés aux époques prévues par les traités intervenus pour le placement des assistés.

Les autres dépenses se liquideront d'après les règles du droit commun, et je n'ai aucune instruction particulière à vous adresser à ce sujet.

Il résulte de l'exposé qui précède que la liquidation des dépenses du service de l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources s'effectuera pour ainsi dire à échéances fixes. Cette liquidation devra ainsi être terminée avant le 31 janvier de la seconde année de l'exercice.

Ce point est à retenir. En effet, pour l'assistance médicale gratuite, cette liquidation n'a pu et ne peut encore, dans beaucoup de départements, être effectuée qu'après la clôture de l'exercice. Quelques départements ont eu ainsi à s'imposer des avances parfois considérables, situation de fait qui n'a pas manqué de nuire au fonctionnement régulier des autres services.

Dans l'espèce, cette situation ne saurait se produire. La liquidation des droits acquis au département, la liquidation des droits constatés au

profit de ses créanciers pourront s'accomplir, au moins pour la plus importante partie des recettes et des dépenses, dans les délais impartis par les articles 5, 6 et 7 du décret du 12 juillet 1893, modifié par le décret du 20 janvier 1900. C'est là un résultat très appréciable pour la trésorerie du département, pour l'établissement, le règlement et l'exécution de son budget.

La tâche qui vous incombe de ce chef est essentielle, et je compte que tous vos efforts tendront à en assurer la réalisation.

C) MANDATEMENT ET PAYEMENT

Je n'ai pas à rappeler les dispositions du règlement du 12 juillet 1893 et de l'instruction générale du 13 juillet suivant. Les dépenses du nouveau service seront mandatées par vous et payées par les soins de M. le trésorier-payeur général, suivant les dispositions réglementaires que je viens de rappeler. Les mesures devront être prises pour que ce service soit exécuté dans les meilleures conditions possibles.

Les dépenses de l'espèce, suivant la règle générale, devraient faire l'objet d'un mandatement et d'un payement direct au profit des créanciers réels. Mais, comme je l'ai déjà dit, ce mandatement et ce payement direct par les soins du département auraient présenté, en ce qui concerne les allocations mensuelles, des inconvénients aussi bien pour les assistés que pour le personnel des préfectures. Dans bien des cas, les assistés n'auraient pu recevoir, en temps opportun, la somme qui leur était destinée. Tout le bienfait de la loi eût été perdu et des réclamations n'auraient pas manqué de parvenir aux pouvoirs publics.

Il a paru qu'il convenait de prévenir ces difficultés, et, à cet effet, l'article 6 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906 dispose que les allocations mensuelles sont mandatées par le préfet au nom du receveur du bureau de bienfaisance ou, à défaut du bureau de bienfaisance, au nom du receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les intéressés. Le mandat est accompagné de l'état visé plus haut, état arrêté par le préfet et indiquant la somme revenant à chacun des assistés. C'est là une disposition toute nouvelle dont l'importance ne vous échappera pas et dont il me reste à vous indiquer le mode d'application.

Il est à remarquer que l'article 6 précité, par les dispositions qui viennent d'être rappelées, a simplement conféré aux receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance la qualité d'intermédiaires pour le payement des dépenses à effectuer. Ces receveurs sont en quelque sorte de véritables régisseurs et doivent par suite justifier, selon la règle normale, de l'emploi des fonds mis à leur disposition ou restituer au département les fonds non utilisés.

Quand l'état des allocations mensuelles revenant à chacun des assistés résidant dans une commune aura été arrêté par vos soins, vous devrez vous concerter avec M. le trésorier-payeur général pour que le mandat d'avance parvienne de la manière la plus rapide au receveur du bureau de bienfaisance ou au receveur du bureau d'assistance de cette commune, de manière à ce que le payement des allocations mensuelles ait lieu à la fin

de chaque mois, à terme échu, comme le prescrit l'article 9 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906.

Des mandats devront être émis à cet effet chaque mois pour chaque commune et chacune des catégories d'assistés d'après leur domicile de secours. Un état justificatif (modèle n° 77) devra être joint à ces mandats. Cet état, dressé en minute par la préfecture, sera établi en triple expédition. L'une de ces expéditions, transmise au trésorier général avec le bordereau d'émission, sera conservée par le comptable pour être rattachée ultérieurement au mandat d'avance acquitté; la seconde expédition sera adressée avec le mandat au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance; quant à la troisième expédition, elle sera également envoyée par la préfecture à l'ordonnateur afin de lui permettre d'effectuer la délivrance des bons.

L'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance suivant le cas aura été ou sera avisé du mode de payement de ces allocations mensuelles. Il prendra dès lors, avant l'encaissement par les receveurs de ces établissements, les mesures nécessaires pour que le payement de l'allocation à l'assisté soit, dès la réception du mandat départemental, assuré suivant le mode adopté pour le bénéficiaire de cette allocation. Les opérations de cette nature sont familières aux bureaux de bienfaisance et d'assistance. Je n'ai donc pas à insister à cet égard, si ce n'est sur un point spécial, capital, il est vrai, et visé par les articles 7 et 8 du décret du 14 avril 1906.

En vue de simplifier la comptabilité des bureaux de bienfaisance et d'assistance et aussi pour permettre le payement plus rapide *en numéraire* des allocations mensuelles, l'article 7 dudit décret décide que, chaque mois, il sera remis à l'assisté par l'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou, à défaut de bureau de bienfaisance, par l'ordonnateur du bureau d'assistance, un bon visé par lui et sur la remise duquel l'allocation est payée par le comptable après signature, pour acquit, de la partie prenante. Si l'allocation mensuelle doit être acquittée par fractions, il est délivré autant de bons qu'il doit être effectué de payements. D'après l'article 8, si l'assisté n'habite pas dans la commune où réside le comptable chargé du payement, il peut faire parvenir directement à ce dernier le bon acquitté et les fonds sont adressés par la poste à l'intéressé.

Pour l'exécution de ces dispositions, j'ai adopté, de concert avec l'administration des finances, une formule de bon dont le modèle (n° 80) est annexé à la présente circulaire et qui devra être employée à l'exclusion de toute autre (1).

Cette formule, qui comporte l'indication du département, de la commune, du bureau de bienfaisance ou d'assistance et le numéro d'ordre sous lequel le bénéficiaire figure à l'état dressé par le préfet, est disposée de manière à pouvoir être utilisée pour les allocations en numéraire payées directement à l'assisté ou à un tiers, en représentation de la valeur de prestations fournies en nature et aussi bien pour un payement mensuel unique que pour un payement fractionné par acomptes.

L'ordonnateur du bureau qui sera chargé de l'établir remplira donc, suivant les cas, la partie du libellé qui s'appliquera à l'assisté auquel le

bon est destiné. La formule est complétée par les indications relatives à l'acquit et, au cas où celui-ci ne pourrait être donné dans la forme réglementaire, par la mention que prévoit l'article 3 du décret du 18 messidor an II, pour les payements effectués en présence de témoins.

Lorsque tous les bons concernant les allocations accordées pendant un même mois auront été payés par le receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance, ce comptable les adressera au trésorier-payeur général du département avec un relevé détaillé, établi en double expédition et conforme au modèle n° 81 annexé à la présente circulaire ; l'une de ces expéditions, appuyée des bons, sera rattachée comme justification d'emploi au mandat que vous aurez émis et à l'état nominatif qui l'accompagne ; la deuxième expédition, revêtue de l'accusé de réception du trésorier-payeur général, sera renvoyée au receveur intéressé pour justifier la dépense dans sa comptabilité.

Il est vraisemblable que, dans la majorité des cas, les bons seront présentés au payement dans le mois de leur émission ; toutefois, dans le but de réduire le nombre des reversements que les receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance seraient obligés d'opérer pour le montant des bons impayés, il a été décidé, par dérogation à la règle posée par l'article 144 du décret du 12 juillet 1893, qu'un délai supplémentaire d'un mois serait accordé à ces comptables pour la production au trésorier-payeur général de la justification d'emploi des sommes qu'ils auront acquittées. Passé ce délai, les bons non touchés seront considérés comme annulés ; leur montant sera reversé au département (Services hors budget. — Recettes en atténuation des dépenses budgétaires) et ils devront, le cas échéant, faire l'objet d'un nouveau mandatement.

Les bons non payés en clôture d'exercice donneront également lieu à reversement et feront l'objet d'annulations et de réordonnancements ultérieurs.

M. le ministre des travaux publics, des postes et des télégraphes n'a pas pensé qu'il fût possible à l'État d'assurer gratuitement l'envoi par la poste à l'assisté des fonds représentant son allocation mensuelle. Dans cette situation, il a paru que la dépense, d'ailleurs bien minime, qu'entraînera cet envoi de fonds doit être considérée comme des frais d'administration du service dans le département. Le remboursement de cette dépense au comptable, qui en aura fait l'avance, sera dès lors assuré trimestriellement au moyen de mandats que vous émettrez au nom de ce comptable par imputation sur le crédit ouvert dans le budget départemental pour les frais d'administration dont il s'agit.

La question peut se poser de savoir si les bons qui viendraient à être perdus par les assistés devront être remplacés, et, dans l'affirmative, quelles seront les conditions dans lesquelles le renouvellement pourra être effectué. Il n'est pas douteux que la perte, par l'intéressé, du bon qui lui a été remis ne doit pas être un obstacle à la réalisation de l'œuvre d'assistance créée par la loi du 14 juillet 1905. Le bon étant un véritable titre de payement, il devra, en cas de perte de ce titre, être procédé à la délivrance d'un duplicata dans les conditions prévues par l'article 133 du décret du 12 juillet 1893. Si ce duplicata venait lui-même à être adiré,

l'allocation mensuelle devrait faire l'objet d'un mandat individuel délivré sur le budget départemental.

Ainsi que je l'ai dit plus haut, la formule de bon annexée à la présente circulaire devra être employée à l'exclusion de toute autre. J'appelle toute votre attention sur ces prescriptions qui sont la garantie essentielle du payement régulier des allocations mensuelles et qui doivent, par cela même, contribuer au fonctionnement normal de la loi dans ses parties essentielles. Pour que ce résultat puisse être obtenu, j'ai pensé, d'un commun accord avec mon collègue, M. le ministre des finances, que l'impression de ces bons devrait être assurée par les préfets, qui seront tenus d'en effectuer la distribution dans les bureaux de bienfaisance et dans les bureaux d'assistance. Il s'agit bien là de frais d'administration du service dans le département. La dépense y afférente sera imputée sur le crédit ouvert à cet effet dans le budget départemental.

III — MODE D'ADMINISTRATION ET DE COMPTABILITÉ DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU SERVICE

De l'exposé qui précède et des explications qui ont été données en conformité des dispositions de la loi du 14 juillet 1905 et du décret du 14 avril 1906, il résulte que le service d'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources, décrit dans son ensemble dans le budget départemental, aura néanmoins sa répercussion dans les budgets de l'État, des communes et des bureaux de bienfaisance ou d'assistance.

Il ne saurait être question d'aborder dès à présent le mode de justification des subventions de l'État. Il m'a suffi d'indiquer dans quelles conditions le versement en sera effectué en vue d'assurer le service de la trésorerie du département. La question mérite au contraire une solution plus rapide et plus efficace en ce qui concerne les trois autres objets et c'est sur ce point spécial que vont être tracées les instructions complémentaires que je dois vous adresser.

Mes observations porteront :

1° Sur la comptabilité des départements;

2° Sur la comptabilité des communes;

3° Sur la comptabilité des bureaux de bienfaisance et d'assistance.

COMPTABILITÉ DÉPARTEMENTALE

Les dispositions de la loi du 14 juillet 1905 sont conçues dans le même esprit et pour ainsi dire dans la même forme que les dispositions de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. C'est ainsi notamment que dans le paragraphe 2 de l'article 27 la loi nouvelle dispose que les communes pourvoient aux dépenses à leur charge à l'aide : 1°... ; 4° d'une subvention du département calculée conformément au tableau A annexé à la loi.

Recettes budgétaires

ARTICLES 1	ANALYSE DES DIVERS MODES D'ADMINISTRATION, de comptabilité et de recouvrement 2	PIÈCES A PRODUIRE PAR LE TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL à l'appui des recettes 3
	CHAPITRE V SUBVENTIONS POUR LES DÉPENSES DU BUDGET ORDINAIRE	
Contingents des communes pour l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources	Les contingents des communes pour les dépenses d'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources correspondent pour chaque commune à l'intégralité des dépenses occasionnées par les assistés ayant le domicile de secours dans la commune, déduction faite de la subvention départementale allouée par application de l'article 27 de la loi du 14 juillet 1905, du barème A y annexé et dans les conditions prévues à la page 6 de la présente instruction (1).	Acompte : Titre de perception (modèle n° 75 à annexer au décret du 12 juillet 1893), fixant le contingent provisoire de chaque commune. Solde : Titre de perception (modèle n° 76 à annexer au décret du 12 juillet 1893), fixant le contingent définitif de chaque commune.
Subvention de l'État par application de l'article 28 de la loi du 14 juillet 1905 .	La subvention de l'État au département par application de l'article 28 de la loi du 14 juillet 1905 correspond à la fraction déterminée par le barème B annexé à cette loi, de l'ensemble des dépenses suivantes : 1° Subventions du département aux communes en exécution de l'article 27 de ladite loi ; 2° Dépenses des assistés ayant le domicile de secours départemental ; 3° Frais d'administration du service dans le département. Cette subvention fait l'objet, pendant le premier semestre et pendant le deuxième semestre de l'année qui donne son nom à l'exercice, de versements d'acomptes correspondant pour chaque acompte aux deux cinquièmes des dépenses acquittées au cours de l'exercice précédent. Le dernier cinquième est versé sur justification de l'ensemble des dépenses acquittées pendant l'exercice auquel s'applique la subvention.	1° Titre de perception (modèle n° 10 annexé au décret du 12 juillet 1893) ; 2° Extrait de la décision ministérielle qui a fixé la subvention ; 3° Copie certifiée du mandat de payement délivré au nom du trésorier-payeur général, au vu de l'ordonnance émise par le ministre de l'intérieur.
Sommes dues par l'État pour l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources et n'ayant aucun domicile de secours.	La somme due par l'État pour l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources et n'ayant aucun domicile de secours représente l'intégralité des dépenses avancées de ce chef par le département. (Loi du 14 juillet 1905, art. 29, § 1.)	Mêmes justifications que pour la recette ci-dessus.

ARTICLES	ANALYSE DES DIVERS MODES D'ADMINISTRATION, de comptabilité et de recouvrement	PIÈCES A PRODUIRE PAR LE TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL à l'appui des recettes
1	2	3
	CHAPITRE VIII REMBOURSEMENTS D'AVANCES	
boursement d'a-nces pour le ser-ce d'assistance oligatoire des eillards, des infir-es et des incura-es privés de res-urces, ayant le micile de secours partemental . .	Les recettes à comprendre dans le chapitre VIII sous le titre ci-contre correspondent aux remboursements à effectuer en vertu des articles 4 et 5 de la loi du 14 juillet 1905. Il ne peut être fait état dans le budget du département que des recettes à provenir des recours exercés au nom du département pour les assistés ayant le domicile de secours départemental. Pour les assistés ayant le domicile de secours communal et pour les assistés sans domicile de secours, l'exercice du recours appartiendra respectivement soit à la commune, soit à l'État qui bénéficieront des recettes à en provenir.	1° Titre de perception (modèle n° 20 annexé au décret du 12 juillet 1893); 2° État nominatif des assistés arrêté par le préfet et portant décompte des remboursements à effectuer.
	CHAPITRE XIII DONS ET LEGS	
s et legs.	L'acceptation ou le refus des dons et legs faits aux départements en vue de l'assistance obligatoire des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources sont soumis aux dispositions applicables aux autres libéralités dont ces collectivités sont appelées à bénéficier.	1° Titre de perception (modèle n° 9); 2° Copie ou extrait certifié de l'acte constitutif de la donation ou du legs; 3° Extrait de la délibération du conseil général ou ampliation du décret portant acceptation de la libéralité.
es recettes éven-elles du service.	Ces recettes sont soumises aux règles spéciales qui régissent les produits auxquels elles sont assimilables.	Justifications appropriées à la nature des recettes, suivant les dispositions du règlement du 12 juillet 1893.

Dépenses budgétaires

ARTICLES 1	ANALYSE DES DIVERS MODES D'ADMINISTRATION, de comptabilité et de payement 2	PIÈCES A PRODUIRE PAR LE TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL à l'appui des mandats de payement 3
	ASSISTANCE OBLIGATOIRE DES VIEILLARDS, DES INFIRMES ET DES INCURABLES PRIVÉS DE RESSOURCES (Loi du 14 juillet 1905.)	
Allocations mensuelles.	Le taux maximum de ces allocations est unique pour chaque commune. Ce taux est le même, quel que soit le domicile de secours des assistés. L'application aux situations individuelles du taux maximum de ces allocations est faite par le conseil municipal pour les assistés ayant le domicile de secours communal, et par le préfet ou le ministre de l'intérieur pour les autres assistés. La liquidation de ces dépenses est effectuée par les soins du préfet au moyen d'états nominatifs dressés par lui pour chaque commune et visés par le maire pour les assistés ayant le domicile de secours communal. Le mandatement de ces allocations est fait au nom du receveur du bureau de bienfaisance ou, à défaut de bureau de bienfaisance, au nom du receveur du bureau d'assistance de la commune dans laquelle résident les assistés. Le payement en est fait par ce comptable au moyen de bons délivrés au profit de ces assistés par l'ordonnateur du bureau. Le mandat émis mensuellement au nom du receveur est délivré à titre d'avance, c'est-à-dire à charge par ce comptable de justifier dans le délai de deux mois de l'emploi des fonds mis à sa disposition.	1° État nominatif des assistés (modèle n° 77) ci-annexé visé par le maire, pour les assistés ayant le domicile de secours communal et arrêté par le préfet; 2° Quittance sur le mandat d'avance et quittance à souche du receveur du bureau de bienfaisance ou du receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les assistés; 3° Relevé détaillé (modèle n° 81) des bons payés ; 4° Bons dûment acquittés ; 5° S'il y a lieu, déclaration de M. le trésorier-payeur général constatant l'application aux services hors budget du département au compte « Recettes en atténuation de dépenses budgétaires » des sommes non employées sur les mandats émis au nom du receveur du bureau de bienfaisance ou du receveur du bureau d'assistance.
Frais d'hospitalisation, soit dans les hospices publics, soit dans les établissements privés.	Le prix de journée dans les hospices publics des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources est fixé par arrêté du préfet, sur la proposition des commissions administratives de ces établissements et après avis du conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années	A. Frais de séjour dans les hospices publics : 1° État nominatif trimestriel (modèle n° 78 à annexer au décret du 12 juillet 1893) des assistés placés dans ces établissements et relatant le nombre de journées de présence pendant le trimestre écoulé, le prix de journée et le montant de la dépense pour chaque assisté ; 2° Extrait de l'arrêté préfectoral fixant le tarif des frais de séjour; 3° Quittance à souche du receveur de l'établissement. B. Frais de séjour dans les établissements privés : 1° État nominatif trimestriel (modèle n° 79 à annexer au décret du 12 juillet 1893) des assistés placés dans ces établissements et relatant le nombre de journées de présence pendant le trimestre écoulé, le prix de journée et le montant de la dépense pour chaque assisté

ARTICLES 1	ANALYSE DES DIVERS MODES D'ADMINISTRATION, de comptabilité et de payement 2	PIÈCES A PRODUIRE PAR LE TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL à l'appui des mandats de payement 3
Frais d'hospitalisation, soit dans les hospices publics, soit dans les établissements privés.	Les frais de séjour dans les établissements privés sont réglés par les traités passés avec ces établissements et approuvés par le conseil général.	2° Extrait du traité passé avec l'établissement ; 3° Quittance du directeur de l'établissement.
Frais d'entretien chez les particuliers . .	Ce mode d'assistance opposé au payement d'une allocation mensuelle s'applique en principe exclusivement aux vieillards, infirmes et incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental. Le conseil général fixe les conditions générales de placement. Le préfet passe les contrats avec les particuliers en vue de ce placement, sur les bases arrêtées par l'assemblée départementale.	1° Mémoire de l'intéressé ; 2° Extrait du contrat de placement ; 3° Quittance de l'ayant droit.
Entretien des assistés dans les établissements publics ou privés où le logis seulement est assuré au bénéficiaire.	L'allocation mensuelle de l'assisté diminuée jusqu'à due concurrence sert au payement de ces frais d'entretien assujettis, pour le mode d'administration, de comptabilité et de payement, aux règles applicables aux frais de séjour des assistés dans ces établissements.	Justifications (A) et (B) indiquées ci-dessus en ce qui a trait aux frais d'hospitalisation, soit dans des hospices publics, soit dans des établissements privés
Frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux . .	Les frais de visite auxquels donne lieu la délivrance des certificats médicaux sont à la charge des collectivités débitrices de l'assistance, alors même que la demande de l'assistance serait écartée. Il doit d'ailleurs être entendu que commune et département pourront réclamer du chef de cette dépense les subventions prévues par les articles 27 et 28 de la loi du 14 juillet 1905, dans les conditions et les limites indiquées dans ces articles.	1° Mémoire des médecins ; 2° Quittances des ayants droit.
Frais de transport des assistés.	Ces transports n'auront lieu et ne pourront avoir lieu qu'en vue du placement dans les hospices publics et dans les établissements privés et, le cas échéant, chez des particuliers. Ils pourront également être justifiés par le retour de l'assisté dans la commune où il a son domicile. Ils devront être assurés autant que possible sans frais. Quand les transports ont lieu par les soins d'une compagnie de chemin de fer. les frais de transport sont engagés par le préfet, en vertu d'une réquisition conforme au modèle n° 27 annexé au décret du 12 juillet 1893.	(A) Transport par voiture publique ou louée : 1° Mémoire de l'entrepreneur de transport ; 2° Quittance de l'ayant droit. (B) Transport par chemin de fer : 1° Réquisition (modèle n° 27 annexé au décret du 12 juillet 1893) ; 2° Mémoire fourni par la compagnie créancière ; 3° Quittance de la compagnie.
Frais d'administration du service dans le département . .	Ces frais doivent s'entendre des dépenses de personnel et d'imprimés exclusivement provoqués par la concentration du service au département. Ils comprennent notamment les frais d'impression des bons pour le payement des allocations mensuelles et, le cas échéant, les frais d'envoi aux assistés des fonds par la poste.	(A) Personnel. Voir justifications communes. Traitements. Lettre A et indemnités, lettre B, pages 93 et 94. (B) Imprimés. Voir justifications communes. Fournitures, lettre G, page 96. (C) Frais d'envoi de fonds par la poste. Récépissé délivré par l'administration des postes.

Les expressions mêmes de l'article 27 tendraient à faire admettre que les communes obtiendront le versement dans leur caisse d'une subvention du département pour les aider à payer leur contingent. Ce n'est pas en ce sens, évidemment, comme je l'ai déjà dit, que la loi doit être entendue. De même que pour l'assistance médicale gratuite, le législateur a simplement décidé que le département payerait dans les conditions prévues par ledit article une partie de dépenses qui, par leur nature même et les dispositions de la loi, sont en principe à la charge des communes. Le cadre du budget départemental de 1907 a été conçu en ce sens. L'établissement de ce budget devra être conforme à ces dispositions. Vous ne perdrez pas de vue notamment que les contingents des communes à prévoir dans ce budget devront nécessairement correspondre au montant net des dépenses à leur charge, c'est-à-dire à l'intégralité des dépenses occasionnées par les assistés ayant le domicile de secours communal, déduction faite des subventions départementales allouées par application de l'article 27 de la loi du 14 juillet 1905 et du barème A y annexé et dans les conditions prévues par la présente instruction.

Vous trouverez, ci-après, les dispositions relatives au mode d'administration et de comptabilité, de recouvrement des recettes et de payement des dépenses départementales. Ces dépenses prendront ainsi leur place dans les nomenclatures annexées au décret du 12 juillet 1893.

A dessein, je n'ai pas prévu les dépenses relatées dans l'article 32 de la loi du 14 juillet 1905 en ce qui a trait aux travaux de construction ou d'appropriation d'hospices, nécessités par l'exécution de cette loi. C'est qu'en effet les règles du droit commun sont ici applicables et par suite les paragraphes 45, 46 et 47 de la nomenclature des dépenses budgétaires annexée au décret du 12 juillet 1893 contiennent pour l'ordonnateur et le comptable les prescriptions réglementaires à observer en ce qui aura trait soit à la construction par le département d'établissements hospitaliers en vue d'assurer l'exécution de la loi du 14 juillet 1905, soit à l'appropriation d'établissements acquis par lui dans le même but.

COMPTABILITÉ COMMUNALE

Le mode d'administration, de comptabilité et de recouvrement pour les opérations à décrire dans les budgets des communes ne saurait être présenté dans un tableau dressé comme le précédent pour le service départemental. C'est qu'en effet la matière qui nous occupe est régie par l'article 1542 de l'instruction générale du 20 juin 1859 et vous savez que sur ce point ladite instruction comporte une revision spéciale.

Au surplus, la loi du 14 juillet 1905 et le décret du 14 avril 1906 ont extrêmement simplifié la question pour le budget des communes. Le nouveau service est départemental. Chaque commune y contribuera, pour les assistés ayant leur domicile de secours dans la commune, dans les conditions prévues par l'article 27 de la loi et par l'article 2, § 1, du décret. Pour faire face à ce contingent, la commune encaissera : 1° les ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites à son profit en vue de

l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables, à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent; 2° les sommes dues par les établissements de bienfaisance au cas prévu par l'article 30 de la loi ; 3° la subvention directe de l'État déterminée par le tableau C annexé à la même loi. L'octroi de ces recettes et leur justification dans les comptes des receveurs municipaux seront assurés d'après les règles applicables aux produits de même nature. Le versement du contingent de la commune dans la caisse départementale sera lui-même effectué et justifié dans les conditions admises pour les contingents nombreux que les communes versent dans la caisse du trésorier-payeur général pour les divers services d'assistance. L'article 27 de la loi du 14 juillet 1905 stipule, d'ailleurs expressément, que le contingent pour les frais du nouveau service constitue pour la commune une dépense obligatoire au payement de laquelle elle pourrait dès lors être contrainte suivant la procédure indiquée par l'article 149 de la loi du 5 avril 1884.

COMPTABILITÉ DES BUREAUX DE BIENFAISANCE ET D'ASSISTANCE

Ces établissements contribueront de deux manières à l'exécution du nouveau service : 1° par le versement dans la caisse communale, en exécution de l'article 30 de la loi du 14 juillet 1905, du montant des revenus de fondations ou de libéralités effectuées à leur profit et spécialement affectées à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables; 2° au payement des allocations mensuelles créées par l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905.

La première opération est de celles que prévoient les budgets de ces établissements, notamment pour le service de l'assistance médicale gratuite. Les receveurs de ces établissements en justifieront : 1° par la production d'un extrait des actes constitutifs des libéralités, indiquant l'affectation spéciale des revenus y afférents ; 2° par la quittance à souche des receveurs municipaux.

La deuxième opération aura trait au payement des allocations mensuelles dont le montant est versé dans la caisse de ces établissements. La règle est que l'allocation mensuelle sera payée intégralement en numéraire, et si la commission administrative du bureau de bienfaisance ou d'assistance s'abstient, l'allocation sera servie de cette manière. Mais d'autres modalités sont prévues pour l'octroi de ces subventions par l'article 21 de la loi du 14 juillet 1905 et dans le commentaire que j'ai donné de cet article dans ma circulaire du 16 avril 1906. La formule de bon annexée à la présente circulaire permettra de répondre aux divers cas envisagés par cette loi pour le payement de ces allocations.

Les receveurs des bureaux de bienfaisance ou des bureaux d'assistance n'interviennent qu'à titre d'intermédiaires dans le payement des allocations dont il s'agit. Comme je l'ai dit plus haut, ce sont de véritables régisseurs. Les allocations mensuelles ne sauraient donc constituer une dépense budgétaire du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assis-

tance. Dès lors, la recette correspondant à la somme que vous mandaterez au nom du receveur, ainsi que le payement des allocations aux assistés, doivent figurer aux services hors budget dans la comptabilité du receveur.

Sur ce dernier point, quelques explications sont nécessaires. Dans grand nombre de communes, il n'existe ni bureau de bienfaisance ni bureau d'assistance ayant des ressources propres. Par suite, beaucoup de bureaux d'assistance n'ont ni budget ni compte. Je suis d'accord avec M. le ministre des finances pour penser qu'il serait excessif, à l'occasion d'un service auquel participent pour le compte du département le receveur et l'ordonnateur du bureau d'assistance, d'obliger tous les établissements à produire budget et compte. Nous avons donc décidé que le compte hors budget dont il est parlé ci-dessus sera ouvert au budget de la commune lorsque le bureau d'assistance n'aura pas de comptabilité propre, c'est-à-dire lorsque le receveur municipal se trouvera ainsi chargé du payement desdites allocations.

Le compte de services hors budget à établir conformément aux instructions qui précèdent devra faire recette du montant des mandats que vous aurez émis et dépense du montant des bons payés. Il sera justifié de ces opérations : 1° par la production d'une expédition du relevé détaillé des bons acquittés, expédition dûment revêtue de l'accusé de réception du trésorier-payeur général ; 2° par le récépissé de ce dernier comptable, constatant le reversement au titre des services hors budget du département du montant des sommes restées impayées sur les mandats d'avances émis au nom du receveur.

Telles sont les instructions que comporte l'organisation financière du service créé par la loi du 14 juillet 1905. Ces instructions ont été concertées avec M. le ministre des finances et répondent aux dispositions de la loi du 14 juillet 1905 et du règlement d'administration publique du 14 avril 1906. Vous devrez par la voie du *Recueil des actes administratifs* porter à la connaissance des communes et des bureaux de bienfaisance ou des bureaux d'assistance celles de ces instructions qui les intéressent plus spécialement.

Je vous serai obligé de m'accuser réception de cette circulaire dont je vous envoie ci-joint trois exemplaires et dont je transmets deux exemplaires à M. le trésorier-payeur général du département.

Le ministre de l'intérieur,

G. Clemenceau.

ANNEXE XVII

DÉPARTEMENT
d

ARRONDISSEMENT
d

COMMUNE
d

MODÈLE N° 77

Format écu

BUDGET DÉPARTEMENTAL

DE L'EXERCICE 19 .

ASSISTANCE OBLIGATOIRE

DES VIEILLARDS, DES INFIRMES ET DES INCURABLES

PRIVÉS DE RESSOURCES

ET AYANT LE DOMICILE DE SECOURS

ÉTAT des allocations mensuelles des assistés ci-après résidant dans la commune pour le mois d 19 .

NUMÉROS d'ordre	NOMS ET PRÉNOMS des assistés	DATE de la décision accordant l'allocation	TAUX maximum des allocations mensuelles dans la commune	APPLICATION de ce taux à chaque assisté	OBSERVATIONS
1	2	3	4	5	6
					Un état spécial devra être établi pour chaque catégorie d'assistés d'après leur domicile de secours. L'état ne devra être visé par le maire que pour les assistés ayant le domicile de secours communal.

ARRÊTÉ le présent état à la somme de

A , le 19 .

Le préfet,

Vu le présent décompte s'élevant à la somme de

A , le 19 .

Le maire,

Numéro d'ordre

de l'état nominatif des assistés

DÉPARTEMENT d

Allocation mensuelle de.... fr. à payer pour le mois d 19 à M.(1) par le receveur { de bienfaisance. du bureau { d'assistance.

Montant du bon délivré à M.(1) [pour prestation en nature de (2) à fournir par M.(3)](4)

Montant des bons antérieurs délivrés pour l'allocation du présent mois, savoir (5) . . . .

Bon en date du . . . .

Bon en date du . . . .

TOTAL . . . .

1. Nom du titulaire de l'allocation.
2. Mentionner la nature de la prestation, par ex. logement, pain, viande, combustibles, etc.
3. Nom de la personne qui doit fournir à l'assisté des prestations en nature.
4. Quand le bon ne correspond pas à une prestation en nature, supprimer ce qui est entre parenthèses.
5. Cette mention est sans objet si l'allocation mensuelle est épuisée par un seul bon.

DÉPARTEMENT

d

COMMUNE

d

BUREAU DE BIENFAISANCE
ou
BUREAU D'ASSISTANCE

d

1. Suivant qu'il s'agit d'un payement intégral ou d'un payement par acomptes, utiliser l'une ou l'autre des deux formules.
2. Nom du titulaire de l'allocation ou de la personne qui fournit à l'assisté des prestations en nature.
3. Mentionner la nature de la prestation, p. ex. logement, pain, viande, combustible, etc.
4. L'assisté.
5. Suivant les cas, rayer les mots : montant du • acompte, ou les mots : pour solde.
6. 1er, 2e, 3e.

POUR ACQUIT :

A , le 19 .

.

ASSISTANCE OBLIGATOIRE
DES VIEILLARDS, DES INFIRMES ET DES INCURABLES
PRIVÉS DE RESSOURCES
(Exécution de la loi du 14 juillet 1905)

MODÈLE N° 80

CIRCULAIRE INTÉRIEUR du 26 décembre 1906

Format tellière

Numéro d'ordre

de l'état nominatif des assistés

BON

pour servir
au payement des allocations mensuelles
ou des prestations en nature
(Décret du 14 avril 1906, art. 7)

Exercice 19

(1) Le receveur du bureau désigné ci-contre payera à M. (2) la somme de montant de l'allocation mensuelle pour le mois d ou montant des prestations en nature de (3) fournies à M. (4) demeurant à

Somme à payer { Francs .

ou :

(1) Le receveur du bureau désigné ci-contre payera à M. (2) la somme de (5) { montant du (6) acompte / pour solde } de l'allocation mensuelle pour le mois de ou montant des prestations en nature de (3) fournies à M. (4) demeurant à

A , le 19 .

L'ordonnateur du bureau,

Exemption de timbre (L. du 14 juill. 1905, art. 38)

(2) ayant déclaré ne savoir ou ne pouvoir signer, a été payé par moi, receveur, en présence des témoins soussignés.

Le receveur, *Les témoins,*

Voir renseignements au verso.

Modèle n° 80 (verso)

RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LE PAYEMENT DES BONS

Caisse chargée du payement. — Les bons ne sont payables qu'à la caisse du receveur du bureau de bienfaisance ou du receveur du bureau d'assistance de la commune où réside l'assisté.

Acquit. — Les bons sont acquittés, suivant le cas, soit par l'assisté qui a reçu l'allocation en numéraire, soit, s'il s'agit d'une allocation en nature, par le fournisseur.

Si l'assisté ne peut ou ne sait signer, le payement est effectué en présence de deux témoins qui signent ainsi que le receveur.

Payement par la poste. — Lorsque le payement est demandé par la poste, le bon adressé au receveur du bureau de bienfaisance ou au receveur du bureau d'assistance doit porter, au-dessous de l'acquit de l'assisté, la certification de sa signature par le maire de sa résidence. Si l'assisté ne peut ou ne sait signer, déclaration est faite par le maire, à la place réservée pour la quittance, que l'assisté a demandé à recevoir les fonds par la poste ; l'avis de payement délivré par cette administration est ultérieurement rattaché au bon par le receveur.

Délai de payement. — Les bons non payés dans le délai de deux mois seront considérés comme annulés.

Bons perdus. — En cas de perte du bon, il ne pourra être délivré qu'un seul duplicata. Si ce duplicata venait à être adiré, le payement ne pourrait plus avoir lieu que sur mandat individuel délivré par le préfet.

DÉPARTEMENT
d

BUREAU DE BIENFAISANCE
ou
BUREAU D'ASSISTANCE
d

MODÈLE N° 81

CIRCULAIRE INTÉRIEUR
du 18 août 1906

Format écu

ASSISTANCE OBLIGATOIRE
DES VIEILLARDS, DES INFIRMES ET DES INCURABLES
PRIVÉS DE RESSOURCES
(Exécution de la loi du 14 juillet 1905)

BORDEREAU détaillé des bons-quittances payés par le receveur du { bureau de bienfaisance / bureau d'assistance } de la commune d et concernant les allocations mensuelles attribuées pour le mois d 19 , suivant mandat n° en date du 19 , délivré par le Préfet sur le crédit ouvert à l'article du chapitre du budget départemental de l'exercice 19 .

NUMÉRO de l'état nominatif dressé par le Préfet 1	NOMS DES ASSISTÉS 2	SOMMES PAYÉES 3		OBSERVATIONS 4
	A reporter			

Modèle n° 81 (verso)

NUMÉRO de l'état nominatif dressé par le Préfet 1	NOMS DES ASSISTÉS 2	SOMMES PAYÉES 3		OBSERVATIONS 4
	Report			
	TOTAL			

ARRÊTÉ le présent bordereau à la somme de

A , le 19 .

Le Receveur,

REÇU du receveur du { bureau de bienfaisance / bureau d'assistance } de

les bons-quittances désignés ci-dessus, s'élevant à la somme de .

A , le 19 .

Le Trésorier-payeur général,

Annexe XVIII

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'administration départementale et communale — 1er bureau

---

Formule de mandat de paiement collectif

Paris, le 25 avril 1907.

Monsieur le Préfet, le surcroît de travail et les difficultés très réelles que doit occasionner aux administrations préfectorales et aux trésoriers-payeurs généraux le paiement des allocations mensuelles aux assistés appelés à bénéficier des dispositions de la loi du 14 juillet 1905 ont depuis longtemps fixé mon attention. J'ai donc été amené à rechercher pour l'exécution de ce service certaines mesures de simplification compatibles avec l'emploi régulier des fonds et la responsabilité des comptables.

Vous savez que, conformément à un principe essentiel de comptabilité publique et notamment d'après l'article 123 du décret du 12 juillet 1893, le mandat de payement doit être délivré au nom du créancier direct, à moins qu'il ne s'agisse d'un intermédiaire dûment autorisé. L'article 6 du règlement d'administration publique du 14 avril 1906 a fait une application de la faculté ainsi laissée par cet article 123 en décidant : 1° que les allocations mensuelles seront mandatées par le préfet au nom du receveur du bureau de bienfaisance, ou, à défaut du bureau de bienfaisance, au nom du receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les intéressés; 2° que le mandat émis sera accompagné d'un état arrêté par le préfet indiquant la somme revenant à chacun des assistés.

Cette disposition qui facilitera l'exécution du mode d'assistance prévu par la loi aura cependant encore pour conséquence l'émission d'un nombre assez considérable de mandats. En vue de simplifier ce travail d'ordonnancement, il m'a paru qu'il serait possible d'adopter dans la circonstance un mandat de payement collectif, c'est-à-dire de comprendre dans un mandat *unique* les avances mensuelles afférentes à l'ensemble des bureaux de bienfaisance ou des bureaux d'assistance dont les opérations sont effectuées *par un même comptable*. Cette formule aurait pour principal avantage de réduire sensiblement le nombre des mandats à émettre et pour conséquence d'alléger non seulement le travail des bureaux des préfectures, mais aussi les opérations de vérification d'inscriptions et d'émar-

des divers agents des finances appelés à coopérer à ce service.
ccord avec mon collègue, M. le ministre des finances, je vous
er pour les dépenses de l'espèce la formule de mandat insérée
présente circulaire.
e ne devant et ne pouvant s'appliquer qu'aux avances men-
s à l'ensemble des bureaux de bienfaisance ou des bureaux
dont les opérations seront effectuées par *le même comptable,*
re se trouve en parfaite harmonie avec le principe d'après lequel
dat ne peut être délivré qu'au nom du créancier direct ou de *l'inter-
diaire dûment autorisé.*

Les seuls inconvénients qui pourraient résulter de l'adoption de ce système pourraient se présenter soit pour le mandatement, soit pour la justification d'emploi des avances. Mais ces difficultés sont plus apparentes que réelles, et il importe que je dissipe par avance toute incertitude à ce sujet.

En ce qui concerne le mandatement des avances, les difficultés n'apparaîtraient que si les administrations préfectorales attendaient, dans tous les cas, pour la préparation des mandats, d'avoir à leur disposition les éléments de dépense pour *tous* les bureaux de bienfaisance et *tous* les bureaux d'assistance dont la gestion est confiée au comptable au nom duquel les avances doivent être effectuées. En fait, ces éléments seront le plus souvent à la disposition de vos bureaux pour leur intégralité à l'époque prévue pour l'émission du mandat d'avance ; mais il va de soi que, si un fait exceptionnel devait retarder la liquidation de la dépense à payer par un bureau de bienfaisance ou par un bureau d'assistance, l'avance pourrait être limitée aux bureaux pour lesquels cette liquidation serait terminée, sauf à émettre un nouveau mandat pour le bureau à l'égard duquel des retards auraient pu se produire. La simplification sera toujours importante.

Quant à la justification d'emploi, elle sera elle-même simplifiée, attendu notamment qu'elle réduira le nombre des bordereaux (modèle 81 annexé à la circulaire du 18 août 1906) à fournir par les receveurs des bureaux de bienfaisance et les receveurs des bureaux d'assistance, et aussi le nombre des reversements effectués par ces comptables pour la partie des avances qu'ils auront reçues et dont la justification ne pourra être présentée.

Je vous serai obligé de m'accuser réception de cette circulaire dont je vous envoie ci-joint trois exemplaires et dont je transmets deux exemplaires à M. le trésorier-payeur général du département.

Le président du conseil, ministre de l'intérieur,

G. Clemenceau.

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

DÉPARTEMENT D

Modèle n° 84

Numéro du mandat :

MANDAT DE PAYEMENT

Format couronne
(à imprimer sur papier rose)

BUDGET DÉPARTEMENTAL DE L'EXERCICE 19

CHAPITRE
ARTICLE
CRÉDIT DE L'ARTICLE

En vertu du crédit indiqué ci-dessus, M. le trésorier-payeur général du département payera à la partie prenante, pour les motifs ci-après, savoir :

DÉSIGNATION de la partie prenante 1	OBJET DU PAYEMENT 2	SOMME A PAYER 3	INDICATION des pièces produites au trésorier-payeur général à l'appui du présent mandat 4
M. le Receveur des bureaux de bienfaisance et des bureaux d'assistance de la réunion de Cany-Barville.	Montant des allocations mensuelles pour le mois de 19 dues aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources ayant le domicile de secours communal et résidant à Bureaux de bienfaisance : Cany-Barville 100 ; Grainville-la-Teinturière 80 ; Paluel 60 ; TOTAL 240 Bureaux d'assistance : Malleville-les-Grès 40 ; Veulettes 60 ; Vittefleur 50 ; TOTAL 150	390	États nominatifs des assistés par commune.

Vu :
Bon à payer
par

à le receveur / le percepteur de la commune d

A , *le* *19* .

Le trésorier-payeur général,

Le présent mandat montant à la somme de délivré par nous, préfet du département d

A , *le* *19* .

PAYÉ par moi soussigné à Receveur / percepteur des contributions directes.

Nota. — Faute par le porteur de se présenter à la caisse de l'agent chargé du payement avant le 20 février 19 , ou à celle du trésorier-payeur général jusqu'au dernier jour dudit mois pour toucher la somme ci-dessus énoncée, le mandat délivré à son profit sera annulé et il ne pourra plus recevoir le montant de sa créance qu'après en avoir obtenu le réordonnancement sur un autre exercice, ce qui entraîne toujours d'assez longs délais.

Ce mandat ne pourra être présenté au payement que le cinquième jour après sa date.

Pour quittance de la somme ci-dessus.

A , *le* *19* .

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques — 3e bureau

---

Application de la loi du 14 juillet 1905
Questions diverses

Paris, le 27 avril 1907.

L'application de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, a donné lieu à quelques incertitudes inhérentes à l'exécution de toute loi nouvelle. Je crois donc devoir, pour compléter mes précédentes instructions, contenues notamment dans les circulaires des 16 avril, 18 août et 26 décembre 1906, préciser les points sur lesquels des doutes ont pu s'élever. J'examinerai successivement les questions ci-après :

I. Délivrance des réquisitions de transport par voie ferrée ;

II. Instruction des demandes d'admission formées par des impétrants sans domicile de secours ;

III. Suite à donner aux avis émis par la commission centrale, sur certaines difficultés d'interprétation de la loi de 1905 que j'avais renvoyées à son examen.

§ I. *Délivrance des réquisitions de transport par voie ferrée*

Plusieurs règlements d'organisation départementale ont prévu que les transports par voie ferrée s'effectueraient en vertu de réquisitions délivrées, suivant le cas, par les maires ou par le préfet.

Cette disposition est empruntée au projet de règlement qui a été élaboré par le Conseil supérieur de l'assistance publique et qui accompagnait ma circulaire du 16 avril 1906. Mais une nouvelle étude de la question m'a conduit à penser qu'il serait plus conforme aux règles générales de la comptabilité de réserver au préfet seul, à l'exclusion des maires, le droit de délivrer les réquisitions de l'espèce. C'est en ce sens qu'ont été rédigées les instructions contenues dans la circulaire de mon administration du 18 août 1906, et je vous les confirme par la présente circulaire.

§ II. *Demandes d'admission des impétrants sans domicile de secours*

Connaissance prise des premiers dossiers transmis à mon ministère en exécution de l'article 13 de la loi du 14 juillet 1905 (assistés sans domicile de secours), j'ai été amené à constater que ces dossiers n'étaient pas toujours constitués en conformité des indications fournies par ma circulaire du 16 avril 1906 (p. 32). Je dois donc rappeler que chacun de ces dossiers relatifs à ces personnes doit être accompagné de votre avis motivé, et d'un extrait certifié conforme de la seconde partie de la liste du bureau d'assistance. Dans votre avis, vous ne manquerez pas d'indiquer, avec motifs à l'appui, le mode d'assistance qui vous paraîtra convenir le mieux à chacun et, en cas d'assistance à domicile, le montant de l'allocation mensuelle qui devrait être accordée. Vous indiquerez aussi autant que possible, après enquête, les différentes résidences qu'aura eues le postulant au cours des cinq dernières années qui ont précédé la demande ou la date à laquelle l'intéressé a atteint l'âge de soixante-cinq ans. Vous produirez en outre la demande écrite de l'impétrant, un certificat du maire attestant qu'il a été maintenu par le conseil municipal sur la deuxième partie de la liste d'assistance et un certificat médical précisant que la sénilité, l'infirmité ou l'incurabilité, suivant le cas, met l'intéressé dans l'impossibilité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence.

J'ajoute que, dans un intérêt d'ordre, et j'insiste sur ce point, les dossiers devront être constitués séparément, de telle façon que chacun d'eux se suffise à lui-même quant aux pièces qui doivent le composer, y compris votre avis. Cette prescription est essentielle. Si elle n'était pas suivie, je me verrais dans l'obligation de vous retourner les dossiers produits. Il est, en effet, indispensable que chaque dossier soit complet et ne nécessite pas de référence à un autre dossier. Ainsi que le prescrit l'article 16 de la loi de 1905, la décision ministérielle qui statue sur les demandes des postulants sans domicile de secours, intervient après avis de la commission centrale; or, les dossiers transmis par une même préfecture peuvent être confiés, par cette commission, à des rapporteurs différents.

§ III. *Questions d'interprétation. Avis de la commission centrale*

Sur des conditions d'ordre général se rattachant à l'interprétation de la loi du 14 juillet 1905, j'ai provoqué l'avis de la commission centrale d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables comme le prévoyait l'arrêté d'institution du 18 janvier 1907. Après examen de chacune des questions qui lui étaient soumises, la commission a, dans ses séances des 19 et 26 février, 12 et 27 mars 1907, délibéré les avis suivants :

A) Les mineurs atteints d'une infirmité ou d'une maladie incurable et dont les familles sont privées de ressources, reçoivent l'assistance prévue par la loi du 14 juillet 1905, mais seulement lorsqu'ils sont arrivés à l'âge

de seize ans et qu'ils sont incapables de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence.

B) A l'égard de tout assisté non hospitalisé ayant chez elle son domicile de secours et sa résidence ailleurs, une commune n'est tenue que dans la limite du taux de l'allocation mensuelle que son propre conseil municipal a arrêté conformément à l'article 20 de la loi.

C) Les personnes qui avaient plus de soixante-cinq ans au 1er janvier 1907, date de l'application de la loi, conservent définitivement après cette date le domicile de secours que leur conférait à cette époque la première partie de l'article 3.

J'adopte les conclusions de ces avis, conformes aux solutions d'espèce que j'avais été appelé à indiquer à plusieurs préfectures, je vous prie donc de vouloir bien vous en inspirer et les porter à la connaissance de vos administrés, étant d'ailleurs bien entendu que les difficultés relatives au domicile de secours ressortissent à la compétence des conseils de préfecture et du Conseil d'État (art. 34 et 36 de la loi de 1905) et que les contestations visant le taux de l'allocation mensuelle peuvent être portées devant la commission cantonale et la commission centrale (art. 10, 11 et 17).

Je vous prie de m'accuser réception de la présente circulaire.

Pour le président du conseil,
ministre de l'intérieur :

Le sous-secrétaire d'État,
Alb. SARRAUT.

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques — 3e bureau

---

Interprétation de la loi du 14 juillet 1905

Paris, le 10 août 1907.

Ma circulaire du 27 avril dernier vous a indiqué l'interprétation que la commission centrale avait donnée, sous forme d'avis de principe, à certaines dispositions de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables dont le sens pouvait paraître douteux.

Je crois devoir porter à votre connaissance quelques autres avis émis depuis lors par la même assemblée.

I. La commission centrale est d'avis que la réclamation devant la commission cantonale du postulant qui ne réside pas dans la commune de son domicile de secours, est recevable, même après le délai de 20 jours imparti par l'article 9, pourvu qu'elle se produise dans les vingt jours qui suivront la notification officielle qui lui serait faite du rejet de sa demande ou du jour où il serait établi qu'il a eu connaissance de ce rejet.

Par voie de conséquence et conformément au vœu exprimé par la commission centrale, tenant compte des inconvénients qui peuvent résulter des recours formés plusieurs mois après l'établissement de la liste d'assistance. Je vous prie de prendre les mesures nécessaires pour que, par les soins des maires tant de la commune du domicile de secours que de celle de la résidence, et par l'intermédiaire de la ou des préfectures, les décisions de rejet des conseils municipaux soient notifiées d'urgence aux requérants non résidents et qu'il en soit dressé procès-verbal.

II. Consultée sur la question de savoir si, pour les assistés ayant le domicile de secours communal, le recours prévu par l'article 5 de la loi du 14 juillet 1905 ne peut être formé que par le maire au nom et pour le compte de la commune, à l'exclusion du préfet, la commission centrale a émis l'avis que ces recours peuvent être formés soit par le maire de la commune du domicile de secours de l'assisté, soit par le préfet agissant comme représentant du service départemental de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

III. A l'égard de tout hospitalisé ayant chez elle son domicile de secours, et sa résidence ailleurs, une commune est tenue jusqu'à concurrence du taux de l'allocation mensuelle que son propre conseil municipal a déterminé, conformément à l'article 20 de la loi, alors même que ce taux excéderait celui de la commune de la résidence.

IV. L'allocation prévue par la loi du 14 juillet 1905 doit être diminuée (art. 20) du montant intégral des rentes servies en vertu de la loi du 9 avril 1893 aux victimes d'accidents du travail.

V. Les pensions allouées à des aveugles sur les fonds des Quinze-Vingts doivent être considérées, en l'état actuel de la législation, comme des ressources personnelles des pensionnaires, et non comme des ressources provenant de la bienfaisance privée; dès lors, l'allocation mensuelle prévue par l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 doit être diminuée du montant intégral desdites pensions.

VI. Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 14 juillet 1905 que la première catégorie fixée par le tableau A annexé à cette loi doit comprendre non seulement les communes dont le centime démographique est inférieur à 0f06 mais encore celles dont le centime démographique est égal à ce chiffre. Le tableau A, pour déterminer la valeur du centime démographique correspondant à chacune des catégories des communes ne tient compte que des fractions de centimes égales ou supérieures à 0,001; il ressort donc des indications de ce tableau que le législateur a entendu négliger les fractions inférieures; dès lors, la valeur du centime démographique de chaque commune ne doit être recherchée que jusqu'à la troisième décimale; par suite, les communes dont le centime démographique a une valeur intermédiaire entre le chiffre maximum d'une catégorie et le chiffre minimum de la catégorie suivante se trouveront classées dans la catégorie inférieure.

VII. L'examen des recours formés devant elle contre des décisions de commissions cantonales a conduit la commission centrale à considérer comme équitable et conforme à l'esprit de la loi d'étendre la règle de la procédure contradictoire, posée par l'article 11, aux instances introduites devant la juridiction d'appel, et de rechercher, dans chaque espèce, les personnes ayant intérêt à voir maintenir, annuler ou réformer la décision de la commission cantonale et, par suite, à prendre communication des recours introduits devant la commission centrale. Ainsi, le maire représentant de la commune intéressée, doit recevoir communication du recours qu'il n'aurait pas formé, et l'assisté a également droit d'être mis en cause toutes les fois que le pourvoi n'a pas été déposé par lui; il en est de même pour tous contribuable ou habitant ayant engagé une action et ayant obtenu gain de cause devant la commission cantonale, lorsque la décision est attaquée devant la commission centrale.

Vous voudrez bien tenir compte de ces règles, monsieur le préfet, pour l'instruction des recours devant la commission centrale que vous formeriez vous-même, ou qui passeraient par votre intermédiaire. Afin d'éviter des retards, vous impartiriez un délai de quinze jours pendant lequel les intéressés seraient invités à produire leurs observations. Au cas

où ils n'en produiraient point, vous ne manqueriez pas de joindre au dossier un procès-verbal de notification administrative.

La jurisprudence de la commission centrale a dégagé un autre point que je crois devoir signaler à votre attention : suivant l'interprétation qu'elle donne à l'article 1, n'est point « privé de ressources » l'impétrant muni d'une créance alimentaire recouvrable. Par conséquent, s'il est établi que l'impétrant à des parents tenus envers lui de la dette alimentaire, on ne doit l'admettre à l'assistance qu'après s'être assuré que ces parents ne peuvent ou, le pouvant, ne veulent pas s'acquitter de leur obligation, sauf, dans la dernière hypothèse, le recours prévu par l'article 5.

La commission réclame d'autre part que les certificats médicaux délivrés à l'occasion des demandes d'assistance établissent le degré d'incapacité de travail et les causes précises de cette incapacité.

Enfin, je vous transmets ci-joint copie d'une décision rendue le 3 août courant par le Conseil d'État statuant au contentieux. Elle consacre l'interprétation adoptée par l'administration suivant une avis de la commission centrale que la circulaire du 27 avril dernier vous avait notifié ; d'après cette interprétation, les personnes qui avaient plus de soixante-cinq ans au 1er janvier 1907, date d'application de la loi, conservent définitivement après cette date le domicile de secours que leur conférait à cette époque la première partie de l'article 3.

Vous voudrez bien vous inspirer de ces solutions et les porter à la connaissance de vos administrès.

Je vous prie de m'accuser réception de la présente circulaire.

Pour le président du conseil,
ministre de l'intérieur :

Le sous-secrétaire d'État,
A. MAUJAN.

CONSEIL D'ÉTAT AU CONTENTIEUX

(3 août 1907)

Le Conseil d'État statuant aux contentieux,

Sur le rapport de la section du contentieux;

Vu la requêtre présentée par le maire d'Angoulême, agissant au nom de la ville suivant délibération du conseil municipal du 30 juillet 1907, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'État le 6 mai 1907, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté du 22 avril 1907 par lequel le conseil de préfecture du Loiret a décidé que le sieur Vertadier avait dans la ville d'Angoulême le domicile de secours de la loi du 14 juillet 1905;

Ce faisant, attendu qu'aux termes de l'article 3 de la loi de 1905, le domicile de secours est acquis par cinq ans de résidence dans la même commune, et qu'après soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir de nouveau domicile; qu'au 1er janvier 1907, date à laquelle la loi est devenue applicable, le sieur Vertadier qui était depuis plus de cinq ans en résidence dans la commune de Fleury-aux-Choux, y avait son domicile de secours, et qu'étant âgé de plus de soixante-cinq ans il ne pourra plus en acquérir de nouveau;

Dire que la sieur Vertadier a son domicile de secours non à Angoulême mais à Fleury-aux-Choux;

Vu l'arrêté attaqué;

Vu les observations présentées par le maire de Fleury-aux-Choux, en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi, lesdites observations enregistrées comme ci-dessus le 20 juin 1907, et tendant au rejet de la requête par le motif, que le sieur Vertadier habitait Angoulême depuis plus de cinq ans lorsqu'il a atteint ses soixante-cinq ans, et qu'au 1er janvier 1907 il était âgé de soixante-douze ans, et ne pouvait plus acquérir de nouveau domicile;

Vu les observations présentées par le ministre de l'intérieur, en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi, lesdites observations enregistrées comme ci-dessus, le 25 juin 1907;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier;

Vu la loi du 14 juillet 1905;

Ouï M. Helbronner, auditeur en son rapport;

Ouï M. Arrivière, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, en ses conclusions;

Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi susvisée du 14 juillet 1905, « le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux article 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893; toutefois le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans; à partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours, ni perdre celui qu'il possède »; et qu'aux termes de l'article 41 de la même loi, « la présente loi est applicable à partir du 1er janvier 1907 »;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au 1er janvier 1907, le sieur Vertadier résidait habituellement dans la commune de Fleury-aux-Choux (Loiret) depuis plus de cinq ans; que dès lors, par application des dispositions susmentionnées, il possédait à cette date, dans cette commune, le domicile de secours prévu par la loi nouvelle; que, d'autre part, étant âgé de plus de soixante-cinq ans, il ne peut plus le perdre ni en acquérir un nouveau; que si au moment où il a atteint l'âge de soixante-cinq ans il résidait depuis plus de cinq ans dans la commune d'Angoulême, ce fait ne permet pas de le considérer comme possédant dans cette commune un domicile de secours que ne prévoyait alors aucune disposition légale ou réglementaire;

Qu'ainsi c'est à tort que, par l'arrêté attaqué, le conseil de préfecture du Loiret a décidé que le sieur Vertadier avait dans la ville d'Angoulême le domicile de secours prévu par la loi du 14 juillet 1905;

Décide :

ART. 1. — L'arrêté susvisé du conseil de préfecture du Loiret du 22 avril avril 1907 est annulé.

ART. 2. — Le domicile de secours prévu par la loi du 14 juillet 1905, du sieur Vertadier est au 1er janvier 1907, la commmune de Fleury-aux-Choux (Loiret). [Président, M. A. Chante-Grellet; rapporteur, M. Helbronner.]

ANNEXE XXII

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques — 3e bureau

---

Listes d'assistance ; renouvellement en 1908

Paris, le 30 novembre 1907.

Aux termes de l'article 7 de la loi du 14 juillet 1905 « chaque année, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, le bureau d'assistance dresse la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1 et résidant dans la commune, ont fait valoir dans leur demande écrite leurs titres au service de l'assistance instituée par la présente loi ». Cette liste préparatoire est ensuite soumise au conseil municipal qui l'arrête (art. 8).

A l'expiration de la première année d'application de la loi du 14 juillet 1905, la question s'est posée de savoir si les listes de propositions, à dresser en janvier prochain par les bureaux d'assistance, seront établies uniquement sur de nouvelles demandes, ou bien reproduiront en outre les noms des personnes déjà antérieurement admises à l'assistance.

L'assistance obligatoire de la loi de 1905, une fois accordée selon les formes légales, doit être continuée tant que, les conditions qui l'ont motivée n'ayant point cessé d'exister, il n'a pas été prononcé de décision de retrait. Dès lors, et d'après ce principe essentiel posé par l'article 18, il faut conclure que les nouvelles listes de propositions, dressées par le bureau d'assistance en 1908, doivent comprendre seulement les personnes qui n'ont pas été inscrites en 1907 et qui, ayant formé en 1908 une demande d'admission, ont été jugées par la commission administrative susceptibles de figurer dans ses propositions.

Le législateur n'a pas entendu, en effet, que l'admission fût prononcée pour un an seulement : les mots prononcés au Sénat par M. Sébline et rapportés dans la circulaire du 16 avril 1906, page 17, l'indiquent clairement.

De même, le conseil municipal n'a à apporter sur la liste définitive que les personnes qui, ayant fait une demande pour 1908, qu'elles soient ou non proposées par le bureau d'assistance, ont été reconnues par l'assemblée

communale devoir être admises au bénéfice de la loi de 1905. Les personnes inscrites sur la liste de 1907 doivent donc être maintenues en principe; leur radiation ne pourrait se justifier que par un changement de situation dont le conseil municipal aurait à fournir la preuve.

Si l'on jugeait devoir opérer une suppression, la décision devrait être notifiée à la personne qui en serait l'objet et au préfet afin de permettre l'exercice du recours ouvert aux intéressés devant la commission cantonale.

Quant aux assistés portés sur la deuxième partie de la liste précédente, il n'y a point, pour les mêmes raisons, à constituer un nouveau dossier pour être transmis, par votre intermédiaire, à la collectivité du domicile de secours, à moins toutefois qu'il n'apparaisse opportun d'informer cette collectivité de changements qui seraient advenus dans la situation de l'intéressé.

Je vous prie de m'accuser réception de la présente circulaire dont les instructions devront être portées à la connaissance des municipalités.

Pour le ministre :

Le directeur,

L. Mirman.

ANNEXE XXIII

CIRCULAIRE

Du ministère de l'intérieur — Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques — 3e bureau

Vieillards âgés de plus de soixante-dix ans — Modifications apportées par la loi de finances aux articles 1 et 20 de la loi du 14 juillet 1905

Paris, le 15 janvier 1908.

Monsieur le Préfet, par les articles 35 et 36 de la loi du 31 décembre 1907 (loi de finances), le Parlement vient d'apporter à la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables une importante modification sur laquelle il convient que vous fixiez votre attention. Cette modification intéresse les articles 1 et 20 de la loi et, par ces articles, les conditions dans lesquelles devront être désormais admis les vieillards de soixante-dix ans et fixée la quotité de leur allocation mensuelle.

L'article 1 de la loi de 1905 était ainsi conçu :

Tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

Il résultait de ce texte que, au même titre que l'infirme et l'incurable, le vieillard de soixante-dix ans devait établir qu'il était *incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence.* Son âge ne lui constituait pas un droit suffisant. Son invalidité devait être prouvée. Le projet de règlement départemental adopté par le Conseil supérieur de l'assistance publique, et que je vous ai transmis, disposait, en son article 8, que toute demande d'admission devait être *accompagnée d'un certificat médical constatant l'impossibilité pour le candidat de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence.* Le vieillard de soixante-dix ans encore valide devait donc être écarté. Son droit au repos n'était point reconnu par la loi.

Il en sera autrement désormais, l'article 1 de la loi de 1905 étant modifié comme suit :

Tout Français privé de ressources, soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

Les bénéficiaires de la loi sont donc désormais de deux sortes : 1° les vieillards de soixante-dix ans; 2° les infirmes ou incurables de tout âge.

Ces derniers seuls peuvent être tenus de produire un certificat médical; les premiers n'ont pas à le présenter. Les vieillards de soixante-dix ans, si verts, si robustes qu'ils soient restés, devront être admis, à la seule condition qu'ils soient privés de ressources.

Le sens de cette modification est précisé par la nouvelle disposition introduite à l'article 20, savoir :

Les ressources pouvant provenir du travail des vieillards de soixante-dix ans n'entrent pas en compte.

L'article 20 disait à ce sujet :

Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources.

A la vérité, les paragraphes suivants attribuaient dans ces déductions un privilège aux produits de l'épargne et aux ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée, mais les produits du travail étaient considérés comme des ressources ordinaires. Sans doute, dans la circulaire du 16 avril 1906, je vous avais, à ce propos, indiqué que la déduction des produits du travail ne devait pas être effectuée dans tous les cas, quel que fût ce travail. J'avais rappelé les explications données à ce sujet, devant le Sénat, par M. Strauss, rapporteur; il devait être entendu qu'on ne ferait point le décompte des menues ressources que l'assisté pourrait tirer d'un travail irrégulier, aléatoire, par exemple de l'*aide domestique qu'il aurait prêtée à un fermier ou propriétaire du voisinage,* mais il restait que le produit, si modeste fût-il, d'un travail normal, régulier, devait diminuer d'autant la quotité d'une allocation mensuelle. La commission centrale avait eu l'occasion de fixer sur ce point la jurisprudence; il s'agissait en l'espèce d'une femme de plus de soixante-dix ans admise à l'assistance; comme il était établi que cette femme gagnait chaque jour 20 centimes, on lui avait déduit, de l'allocation mensuelle fixée par la commune, la somme de 4f 50; elle exerça recours devant la commission cantonale, puis en dernier ressort devant la commission centrale; celle-ci, liée par le texte de la loi, rejeta le recours, sanctionnant ainsi le principe de telles déductions (Décision du 14 novembre 1907. — Affaire C..., Loir-et-Cher).

Ce sont ces déductions que le nouveau texte interdit.

S'agissant des vieillards d'au moins soixante-dix ans — et de ces assistés seulement — l'assimilation cesse donc entre les ressources provenant d'un patrimoine et celles provenant du travail. Le Parlement a voulu reconnaître pour les vieillards de cet âge le droit au repos, mais il a voulu aussi ne pas les inciter, et en quelque sorte les contraindre, à ne pas employer, si cela leur plaît ainsi, les quelques forces qui leur restent; il a voulu que ce modeste produit s'ajoute à leur allocation mensuelle.

Il va de soi que ce nouveau texte dispose pour l'avenir; les déductions susvisées ont été opérées légalement; il n'y aura lieu de faire de ce chef aucun rappel aux intéressés. Mais on ne perdra point de vue que le texte s'applique aussi bien aux inscrits actuels qu'aux inscrits futurs; dès leur prochaine session, les conseils municipaux auront donc, sans attendre que

des demandes individuelles leur soient présentées, à examiner la liste des inscrits, à rechercher parmi ceux-ci les vieillards de soixante-dix ans au moins pour lesquels l'allocation mensuelle a été diminuée d'une somme égale aux produits de leur travail et ils devront, à dater, ou du jour de la délibération, ou d'un jour rapproché de celui-ci, faire bénéficier ces vieillards de l'allocation mensuelle intégrale. Il est à peine besoin de dire que, à l'égard des décisions des conseils municipaux maintenant des déductions devenues contraires aux prescriptions de la loi, les vieillards intéressés peuvent se pourvoir devant les commissions cantonales et en dernier ressort devant la commission centrale, comme ils le peuvent faire, en vertu de l'article 10 de la loi, à l'égard des décisions relatives au taux même de l'allocation qui leur est attribuée.

Le droit à l'assistance ainsi reconnu aux vieillards de soixante-dix ans privés de ressources en dehors de tout certificat médical constatant leur invalidité, et, d'autre part, le droit pour les vieux et encore robustes travailleurs d'ajouter le plein de l'allocation mensuelle au produit du modeste salaire qu'ils peuvent encore recueillir par une prolongation de leur effort, donnent incontestablement à la loi du 14 juillet 1905 un caractère nouveau dont vous ne manquerez pas d'apprécier et, à l'occasion, de faire comprendre à tous la haute portée sociale. Il vous appartiendra aussi de voir clairement et de ne pas laisser ignorer aux intéressés quels précieux encouragements la présente loi a, dès le premier jour, réservés à la prévoyance individuelle grâce au privilège spécial qui a été prévu pour les fruits de l'épargne dans cette disposition de l'article 20 dont je vous rappelle le texte : « Les ressources provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas 60 francs. Cette quotité est élevée de 60 francs à 120 francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié sans que les ressources provenant de l'épargne et de l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de 480 francs. » Ainsi, pour les plus modestes travailleurs, aucun effort de la prévoyance individuelle ne reste stérile ; la petite pension de retraite que le citoyen avisé et économe se sera préparée, notamment à la Caisse nationale des retraites ou dans une société de secours mutuels, bonifiera l'allocation mensuelle qui, le moment venu, lui sera accordée au nom de la loi du 14 juillet 1905.

Par ces réformes dont les vieillards sont appelés à bénéficier, s'affirmera ainsi, dans les faits et de manière tangible, la fidélité aux principes de solidarité sociale qui fait l'honneur même de la République.

Mais il ne vous échappera pas, monsieur le Préfet, que plus on avance dans cette voie et plus impérieux devient pour vous le devoir de veiller à ce que tout abus soit prévenu et au besoin réprimé. Que, par faiblesse ou complaisance, soient admises dans une commune des personnes n'ayant point qualité pour recueillir une part des sacrifices consentis par la nation, et c'est la loi elle-même qui dans cette commune en sera moralement

compromise, ce sont les intérêts sacrés des malheureux pour qui la loi est faite qui se trouveront en danger. Vous exercerez donc sur l'application de la loi de 1905 un contrôle attentif; il faut que toutes les municipalités connaissent l'existence de ce contrôle, en sentent l'action et vous sachent prêt aussi bien à poursuivre les abus qu'à faire réparer les injustices.

La loi vous donne donc le droit d'exercer des recours, et vous avez le devoir strict de prendre telles initiatives partout où le besoin s'en fera sentir. Et n'attendez pas que le hasard vous ait mis en face des abus; il vous faut les faire rechercher par vos agents de contrôle. Faites donc examiner attentivement la situation des communes de votre département; faites-vous signaler celles où le nombre des inscrits paraît anormal et pour lesquelles il y a ainsi présomption d'irrégularités; que vos contrôleurs, munis de ces premiers indices et des renseignements qui leur seront donnés par les percepteurs, se transportent dans les communes, y procèdent à une enquête approfondie et vous mettent à même de discerner sûrement si l'élévation du nombre des assistés résulte ou d'une misère locale exceptionnelle qui réclame et justifie l'effort de la solidarité de la nation, ou au contraire d'une coupable complaisance qu'il vous appartiendrait alors de poursuivre énergiquement par toutes voies de droit.

Ne perdez point de vue en cette occurrence que, en dehors de l'intérêt communal, vous êtes le représentant direct du département et aussi, dans une mesure financière en général beaucoup plus large encore, le représentant des intérêts de l'État. Là surtout où, en vertu des barèmes annexés à la loi, les communes et le département n'ont à supporter qu'une part minime des dépenses, vous manqueriez à tous vos devoirs si vous ne vous pénétriez pas de la nécessité de vous dresser en gardien vigilant du budget de l'État et, par là même, on peut dire, en gardien dévoué de la loi elle-même.

Spécialement dans les communes où ont été inscrits des assistés dont les enfants, oublieux des devoirs que la loi naturelle et la loi civile leur imposent envers leurs ascendants, ne viennent pas en aide au moins partiellement à ceux-ci, bien qu'ils soient en situation de pouvoir le faire, et si les représentants de la commune commettent la faiblesse de ne pas exercer les recours prévus par l'article 5, il vous appartient de prendre, dès qu'une telle situation est portée à votre connaissance, l'initiative de la procédure de recours, au nom de l'intérêt supérieur qui consiste à maintenir la loi au-dessus de toutes les considérations de politique locale. Il n'est point de domaine où, en agissant avec une scrupuleuse équité, les administrations républicaines puissent travailler plus utilement à fortifier dans tous les esprits ce respect de la loi qui est le fondement même d'une société démocratique.

En m'accusant réception de la présente circulaire, que vous porterez à la connaissance des municipalités et du conseil général, vous voudrez bien, monsieur le Préfet, me signaler si dans votre département des abus ont déjà été constatés et quelles mesures, le cas échéant, vous avez prises ou vous comptez prendre pour y remédier.

Le sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur,

A. MAUJAN.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

TITRE I

Organisation de l'assistance

Article 1

Article 2

Article 3

ARTICLE 4

ARTICLE 5

ARTICLE 6

TITRE II

Admission à l'assistance

ARTICLE 7

ARTICLE 8

ARTICLE 9

ARTICLE 10

Article 11

Article 12

Article 13

Article 14

ARTICLE 15

ARTICLE 16

ARTICLE 17

ARTICLE 18

TITRE III

Modes d'assistance

ARTICLE 19

ARTICLE 20

ARTICLE 21

ARTICLE 22

Article 23

Article 24

ARTICLE 25

ARTICLE 26

TITRE IV

Voies et moyens

ARTICLE 27

ARTICLE 28

ARTICLE 29

ARTICLE 30

ARTICLE 31

ARTICLE 32

ARTICLE 33